



Seminario
*“Innovazione e accountability nelle
Amministrazioni pubbliche”*

Accountability e trasparenza nel *nuovo*
bilancio dello Stato e nei conti pubblici

Roma, 22 aprile 2008

Dr Biagio Mazzotta

La trasparenza e l'accountability nel bilancio dello Stato

La progressiva estensione alla PA di modelli di governo e schemi decisionali di matrice economico-aziendale ha comportato, nel corso del tempo, **l'affermarsi del principio di separazione tra attività di indirizzo politico** (che definisce le linee di azione) e **attività amministrativa** (che traduce in scelte operative concrete il disegno strategico).

La separazione tra politica e amministrazione ha avuto come corollario il riconoscimento di più ampi margini di autonomia a favore della dirigenza in merito alle scelte gestionali potenzialmente utili al conseguimento degli obiettivi prefissati. Tale maggiore autonomia ha avuto come contrappeso l'assoggettamento a più elevati livelli di responsabilità per i risultati derivanti dall'attività gestionale.

Il trade-off "autonomia-responsabilità" implica la necessità :

- di gestire le risorse pubbliche in maniera **trasparente** ;
- di dimostrare, dando conto delle modalità, la realizzazione degli obiettivi programmati di cui si è responsabili (**accountability**)

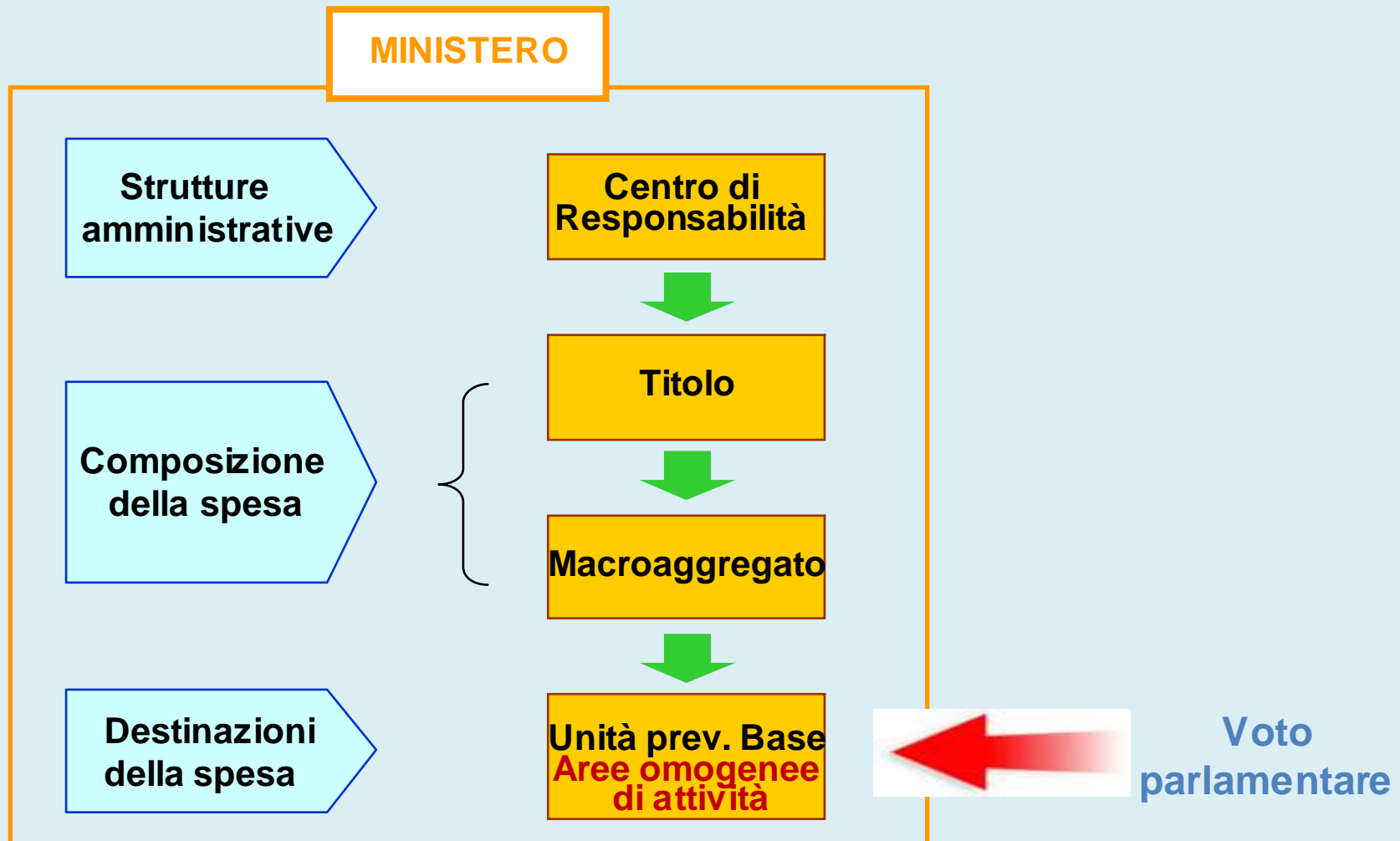
La trasparenza e l'accountability nel bilancio dello Stato

Il bilancio, in quanto strumento di rappresentazione delle risorse pubbliche e della gestione, è il più tradizionale e classico strumento di accountability.

La sua **struttura**, cioè le modalità di rappresentazione della attività posta in essere in un esercizio finanziario, si è evoluta nel corso del tempo nella prospettiva della trasparenza (a preventivo) e accountability (a consuntivo):

- **prima del 1997** – Bilancio articolato in capitoli (circa 7.000): scarsa chiarezza espositiva e lettura sistemica (frammentazione);
- **legge 94 /1997 (chi gestisce le risorse)** – Semplificazione: Introduzione delle UPB (aree omogenee di attività - aggregazioni di capitoli) nuove unità di voto parlamentare (si passò da 7.000 a circa 1.000 unità di voto). Esse coincidono al primo livello con il CRA, cioè con l'ufficio dirigenziale generale competente a gestire le risorse.

LA VECCHIA STRUTTURA DEL BILANCIO DECISIONALE



La trasparenza e l'accountability nel bilancio dello Stato

➤ **la riclassificazione del bilancio 2008 (cosa si fa con le risorse) – E' stata attuata sulla base dei principi stabiliti dalle norme della legge 94. Nuova spinta al processo di riforma: lettura delle grandi finalità perseguite dallo Stato attraverso la destinazione delle risorse pubbliche alle politiche di settore.**

Livelli di aggregazione:

1. **missioni:** funzioni istituzionali e obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica. Rappresentazione politico-istituzionale finalizzata a rendere più trasparenti le grandi poste di allocazione della spesa e ad individuare le direttrici principali delle sottostanti azioni amministrative che le singole Amministrazioni sono tenute a svolgere;

2. **programmi:** aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle finalità istituzionali, riconosciute al Dicastero competente. Costituiscono le unità di bilancio nelle quali si realizzano concretamente le Missioni.

3. **macroaggregati:** sono le nuove UPB: unità di voto parlamentare. Rispondono ad un criterio di classificazione per natura della spesa (si sono ridotte da circa 1700 del 2007 a circa 700 nel 2008).

VERSO UN BILANCIO FUNZIONALE: LA DEFINIZIONE DEI PROGRAMMI

CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE

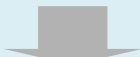
Divisioni Cofog (FO1)



Gruppi Cofog (FO2)



Classi Cofog (FO3)



Missioni Istituzionali (FO4)

Razionalizzazione

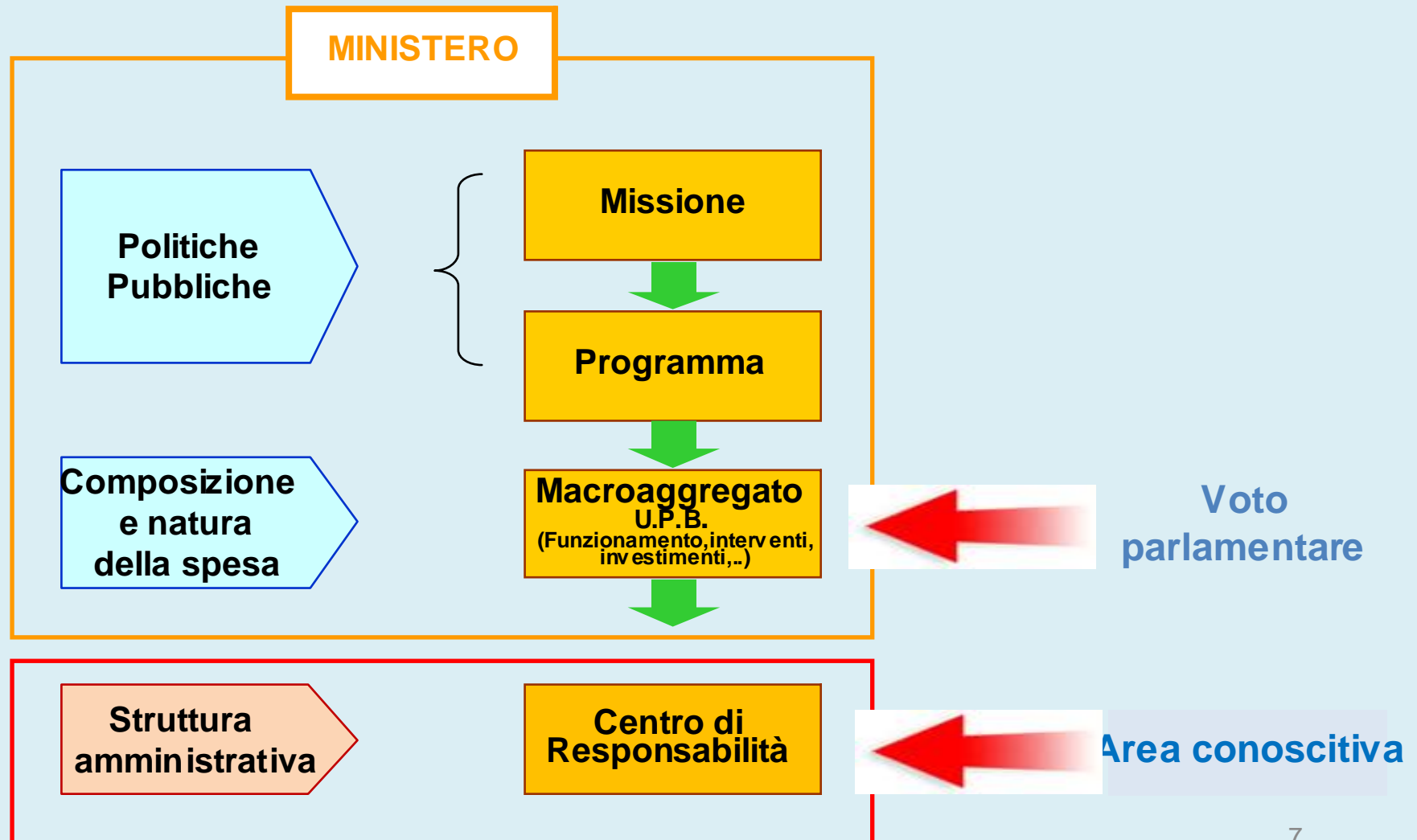
CLASSIFICAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

MISSIONI

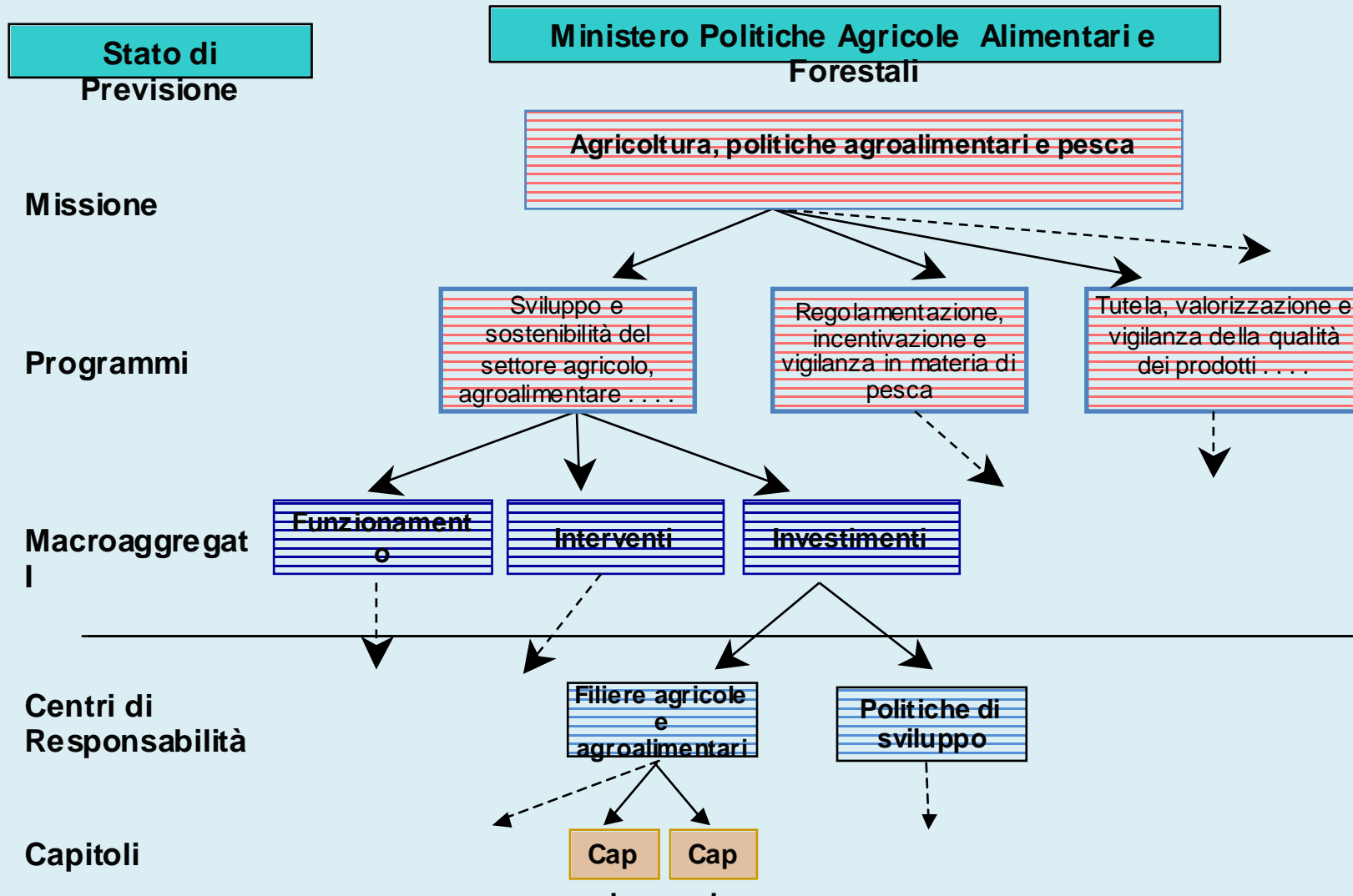


PROGRAMMI

LA NUOVA STRUTTURA DEL BILANCIO DECISIONALE



ESEMPIO DELLA NUOVA STRUTTURA DEL BILANCIO



IL BILANCIO GESTIONALE



TAVOLA 1 - RIEPILOGO MISSIONI - PROGRAMMI DELLO STATO

codice MISSIONI	MISSIONI	codice PROGRAMMI	PROGRAMMI	MINISTERI	PROGRAMMI FINANZIARI (*)
1	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	1	Organi costituzionali	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	(*)
		2	Organi a rilevanza costituzionale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	(*)
		3	Presidenza del Consiglio dei Ministri	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	(*)
2	Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1	Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	MINISTERO DELL'INTERNO	
3	Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali	1	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	(*)
		2	Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	MINISTERO DELL'INTERNO	
		3	Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	MINISTERO DELL'INTERNO	
		4	Federalismo	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	(*)
		5	Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	(*)
		6	Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	(*)
4	L'Italia in Europa e nel mondo	1	Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	
		2	Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	
		3	Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	
		4	Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	
		5	Cooperazione in materia culturale	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	
		6	Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	
		7	Integrazione europea	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	
		8	Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	
		9	Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	
		10	Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	
		11	Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	

TAVOLA 1 - RIEPILOGO MISSIONI - PROGRAMMI DELLO STATO

codice MISSIONI	MISSIONI	codice PROGRAMMI	PROGRAMMI	MINISTERI	PROGRAMMI FINANZIARI (*)
5	Difesa e sicurezza del territorio	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	MINISTERO DELLA DIFESA	
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	MINISTERO DELLA DIFESA	
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	MINISTERO DELLA DIFESA	
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	MINISTERO DELLA DIFESA	
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	MINISTERO DELLA DIFESA	
		6	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	MINISTERO DELLA DIFESA	
		7	Sicurezza militare	MINISTERO DELLA DIFESA	
		8	Missioni militari di pace	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	(*)
6	Giustizia	1	Amministrazione penitenziaria	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	
		2	Giustizia civile e penale	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	
		3	Giustizia minorile	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	
		4	Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	
7	Ordine pubblico e sicurezza	1	Contrasto al crimine	MINISTERO DELL'INTERNO	
		2	Ordine pubblico	MINISTERO DELL'INTERNO	
		3	Prevenzione generale e controllo del territorio	MINISTERO DELL'INTERNO	
		4	Sicurezza democratica	MINISTERO DELL'INTERNO	
		5	Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	
		6	Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	
		7	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	MINISTERO DEI TRASPORTI	
8	Soccorso civile	1	Interventi per soccorsi	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	
		2	Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	MINISTERO DELL'INTERNO	
		3	Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	MINISTERO DELL'INTERNO	
		4	Interventi per pubbliche calamità	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	(*)
		5	Protezione civile	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	(*)

La trasparenza e l'accountability nel bilancio dello Stato

Missione	LB 2007	DLB 2008	Manovra	LB 2008	%
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	95.721	100.023	12.611	112.635	22,91
Debito pubblico (interessi)*	73.668	78.241	-86	78.155	15,89
Politiche previdenziali	65.341	66.903	1.313	68.216	13,87
Istruzione scolastica	41.271	41.609	10	41.618	8,46
L'Italia in Europa e nel mondo	24.291	24.048	3.139	27.187	5,53
Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	23.861	24.046	238	24.284	4,94
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	24.560	23.147	134	23.281	4,73
Fondi da ripartire	15.382	17.286	2.677	19.963	4,06
Difesa e sicurezza del territorio	18.490	19.172	-150	19.022	3,87
Diritto alla mobilità	7.785	7.960	3.006	10.967	2,23
Ordine pubblico e sicurezza	9.368	9.422	-47	9.375	1,91
Istruzione universitaria	8.488	8.168	515	8.683	1,77
Giustizia	7.403	7.275	-22	7.253	1,48
Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.385	4.509	144	4.653	0,95
Ricerca e innovazione	3.848	3.968	123	4.092	0,83



La trasparenza e l'accountability nel bilancio dello Stato

Missione	LB 2007	DLB 2008	Manovra	LB 2008	%
Competitività e sviluppo imprese	5.256	5.574	-1.509	4.065	0,83
Soccorso civile	3.810	3.710	201	3.910	0,80
Politiche per il lavoro	3.046	2.701	956	3.657	0,74
Organi costituzionali, ecc	3.111	3.259	82	3.341	0,68
Infrastrutture pubbliche e logistica	3.920	33.778	-533	3.245	0,66
Servizi istituzionali e generali AP	2.536	2.720	-79	2.642	0,54
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.011	1.017	700	1.717	0,35
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali paesaggistici	1.471	1.380	266	1.646	0,33
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.352	1.427	131	1.558	0,32
Agricoltura, politiche agro-alimentari e pesca	1.245	1.255	159	1.414	0,29
Comunicazioni	1.118	896	490	1.386	0,28
Casa e assetto urbanistico	1.059	1.060	-8	1.052	0,21
Giovani e sport	970	902	60	963	0,20
Altro	1.510	1.477	254	1.731	0,35
Totale spese finali	455.276	466.935	24.776	491.711	100,00

La trasparenza e l'accountability nel bilancio dello Stato

La nuova **rappresentazione funzionale** di bilancio:

in un ottica di **trasparenza** consente di:

- **Semplificare** il prospetto contabile, rendendolo più sintetico;
- **Migliorare** la lettura del bilancio, garantendola anche ai cittadini “non addetti ai lavori”;
- **Rendere evidente** come si spendono i soldi dei cittadini.

In un ottica di **accountability**, a consuntivo, pone le basi:

- per l'individuazione di un **responsabile/coordinatore** del programma;
- per la definizione di **obiettivi e indicatori** significativi (note preliminari agli Stati di previsione);
- per la **verifica dei risultati** conseguiti con le risorse a disposizione;
- per l'adozione di un vero sistema di **contabilità integrata economico-patrimoniale** che si affianchi ad un **piano dei conti** pienamente rispondente ai criteri di contabilità nazionale.

La trasparenza e l'accountability: nuove regole fiscali per il controllo della spesa pubblica

Questo sistema di rappresentazione pone le basi per l'adozione di nuove **regole fiscali** che consentano:

- al **Governo**, il controllo dinamico della spesa pubblica, in particolare quella corrente;
- alle **Amministrazioni attive**, di allentare i vincoli e le rigidità cui è sottoposta la gestione nel corso dell'esercizio, per perseguire con maggiore flessibilità gli obiettivi programmati.

Oggi in Parlamento non si discutono i grandi numeri del bilancio (anche a causa della sua fortissima rigidità – il 95 per cento delle spese è vincolato), ma solo le variazioni agli stanziamenti che derivano dalle disposizioni contenute nella legge finanziaria. Ciò sminuisce il suo ruolo facendogli perdere significatività.

L'articolazione in missioni e programmi e una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse, può invertire questa tendenza riattribuendo al bilancio un **ruolo centrale nell'ambito degli strumenti utilizzabili per il perseguimento delle politiche di contenimento della spesa e della programmazione degli interventi per la realizzazione degli obiettivi istituzionali e strategici.**

La trasparenza e l'accountability: armonizzazione dei bilanci pubblici

Il cambiamento delle regole fiscali e dei criteri di costruzione dei bilanci è ancora più necessario nell'ambito di un progetto di **federalismo fiscale** in cui gli enti territoriali acquisiranno maggiore autonomia finanziaria.

Sarà necessario **rendere omogenei i bilanci di tutti gli enti** attraverso la loro riclassificazione in missioni e programmi che siano raccordabili con la classificazione funzionale COFOG adottata a livello europeo (al fine di consentire i necessari confronti internazionali).

Occorrerà adottare per tutti gli enti dei **piani dei conti omogenei e raccordabili** tra loro al fine di garantire il corretto consolidamento dei conti pubblici. L'esperienza del SIOPE (conti di cassa) è stato il primo passo in questa direzione.

Una forte esigenza di chiarezza emerge anche nell'ambito della **costruzione dei conti pubblici**. Ciò a causa: della numerosità dei conti, i loro ambiti soggettivi di riferimento, della diversità e complessità dei criteri per la loro costruzione, dell'esistenza di sistemi contabili diversi per i vari enti soggetti a consolidamento.

La trasparenza e l'accountability nei conti pubblici

Ambiti di riferimento diversi: elenco ISTAT enti PA (lista s13); elenco enti assoggettati alla tesoreria unica; enti cui si applica la disciplina sul pubblico impiego (art. 1, comma 2, D. L.vo 165/2001).

Molteplicità di indicatori (saldi) di finanza pubblica costruiti applicando criteri diversi (cassa/competenza SEC95). Ognuno di essi risponde a specifiche esigenze analitiche:

- il **fabbisogno (cassa)** si utilizza per valutare la domanda di risorse finanziarie che l'operatore pubblico rivolge ad altri settori dell'economia;
- l'**indebitamento netto della PA (competenza)**, definito in maniera coerente con il sistema della contabilità nazionale, si utilizza per analizzare gli effetti delle politiche pubbliche sul sistema economico;
- per la valutazione della dinamica del **debito** occorrono informazioni che non sono incluse né nel fabbisogno, né nell'indebitamento netto.

Tuttavia, non basta utilizzare più indicatori per garantire la qualità dell'informazione alla base delle decisioni pubbliche; occorre anche assicurare la **piena trasparenza delle relazioni che intercorrono tra tali indicatori e la coerenza tra le rispettive elaborazioni.**

La trasparenza e l'accountability nei conti pubblici

Obiettivi verso cui è necessario tendere:

1. Adozione di standard omogenei per tutti i bilanci pubblici (enti PA);
2. Predisposizione di un sistema informativo di raccolta dei dati, anche elementari;
3. Standardizzazione della informazione contabile di base. Definizione di piani dei conti aderenti ai criteri di contabilità nazionale raccordabili tra loro.