



Garantire la corretta programmazione
e la rigorosa gestione
delle risorse pubbliche

21ST INTERNATIONAL COLLOQUIUM ON FINANCIAL MANAGEMENT FOR NATIONAL GOVERNMENTS

Intervento al meeting internazionale in materia di gestione finanziaria e contabilità pubblica organizzato dal Tesoro di Stato del Canada (Vancouver, 6-9 ottobre 2009)

2007
2008
2009
2010



21th International Colloquium on Financial Management for National Governments

Vancouver, 6-9 British Columbia, October 2009

Role and Impact of Central Governments during the delivery of Fiscal Stimulus Packages

1. Introduzione

Il 21° *Colloquium* internazionale sulla gestione finanziaria e contabilità pubblica è stato ospitato quest'anno dal Tesoro canadese. Come di consueto, i lavori del *Colloquium* si sono aperti con le presentazioni dei *country reports* - una panoramica generale sullo stato di salute della finanza pubblica di vari Paesi – e sono quindi proseguiti con la discussione dei temi scelti dalle due istituzioni che hanno organizzato l'evento (Treasury Canada e Treasury USA), attinenti quest'anno alla recente crisi economico-finanziaria globale.

Si riportano, in sintesi, le principali informazioni acquisite durante il *Colloquium*. In vista di un successivo studio più approfondito, sono state reperite tutte le presentazioni proposte dagli esperti e dai delegati e rese disponibili nell'area comune del Servizio Studi Dipartimentali RGS.

2. Country report

2.1. Australia

In Australia gli effetti della crisi siano stati piuttosto contenuti rispetto ad altre realtà. Pur verificandosi una forte riduzione del PIL dovuta principalmente alla contrazione della concessione di credito alle imprese, la disoccupazione è rimasta più o meno stabile così come il deficit ed il debito pubblico. Le manovre governative per arginare il trend negativo sono state sostanzialmente due: sostenere l'economia per mezzo di un sostanzioso piano di investimenti pubblici (da ottobre 2008 ad oggi ben 94 miliardi di dollari australiani) e limitare l'incremento della spesa pubblica ad un tetto del 2%.

2.2. Regno Unito

A causa della crisi l'indebitamento del Regno Unito ha raggiunto il 12,4% del PIL. Con il budget del 2009 il governo inglese ha inteso avviare un piano economico di ripresa per il medio termine con l'obiettivo principale di dimezzare il deficit per i successivi 4 anni. Fra le principali iniziative a tal riguardo: la nazionalizzazione di alcune banche, il taglio alle spese per mezzo di

un'attenta ed oculata gestione delle risorse (Value for Money) e l'introduzione di misure particolari per migliorare la trasparenza e la responsabilizzazione dei manager pubblici.

2.3. Italia

Dopo aver brevemente illustrato l'attuale sistema di bilancio dello Stato applicato in Italia, per missioni per programmi, la presentazione italiana ha trattato i principali aspetti della riforma del bilancio dello Stato attualmente in corso di approvazione alla Camera. In particolare è stato affrontato il tema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici in contrapposizione con la necessità di garantire la necessaria autonomia contabile agli enti locali, poi è stata discussa l'introduzione del bilancio realizzato secondo il principio della sola cassa e le relative ripercussioni sulla gestione e sui controlli. A seguito di tale presentazione ha avuto luogo un dibattito sulla modalità di realizzazione del bilancio nei rispettivi paesi partecipanti.

2.4. Stati Uniti

Dopo una breve illustrazione dei dati fondamentali di finanza pubblica, che hanno evidenziato l'entità della crisi economica e finanziaria in atto, sono stati presentati i principali strumenti posti in essere dalla Presidenza per fronteggiare l'emergenza economico finanziaria. In particolare l'Housing and Economic Recovery Act (Provvedimento per il rilancio dell'economia e dell'edilizia abitativa), l'Emergency Economic Stabilization Act (Provvedimento per la stabilizzazione economica), e l'American Recovery and Reinvestment Act (Provvedimento per il reinvestimento e la ripresa). Attraverso tali provvedimenti sono stati immessi nel mercato statunitense un'ingente quantità di liquidità monetaria con effetti positivi sull'economia.

2.5. Francia

La riforma della legge di contabilità e finanza pubblica (LOLF) del 2001 sta ancora producendo i suoi effetti sul sistema finanziario dello stato francese. Sono state illustrate le principali caratteristiche della riforma, in modo particolare in merito alle informazioni che scaturiscono dal nuovo sistema di contabilità imperniato su criteri e principi di tipo privatistico. Anche il sistema dei controlli è notevolmente migliorato per mezzo di una graduale introduzione dell'*internal auditing* e della certificazione dei bilanci pubblici come controllo qualificato ex-post. Per concludere, dopo aver illustrato, brevemente, le risorse messe a disposizione per fronteggiare la crisi finanziaria (33 miliardi di euro lo scorso febbraio), è stato fatto un accenno ai nuovi investimenti in tecnologia informatica.

2.6. Spagna

In Spagna nel 2009 il PIL è diminuito del 3,6%, il deficit ha raggiunto il 9,5% rispetto al PIL mentre il debito si è assestato al 53% sempre sul PIL. La presentazione dell'Intevector General

(Ragioniere Generale dello Stato spagnolo) è stata incentrata sugli interventi di stimolo dell'economia per fronteggiare la crisi. In particolare è stato illustrato il 'Piano E', quello per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione. Tale piano consiste in una serie di trasferimenti pubblici fra i quali si evidenziano: quelli rivolti a favorire la concessione di credito da parte delle banche nei confronti delle imprese (30 miliardi di euro); quelli relativi alla concessione di fidejussioni garantite dallo Stato (100 miliardi) sempre per favorire i consumi e gli investimenti; quelli a favore degli enti locali per investimenti in infrastrutture (8 miliardi).

3. Topic Session

3.1. Strumenti per il rilancio dell'economia

3.1.1. Regno Unito

Un rappresentante del Tesoro del Regno Unito ha illustrato gli interventi principali che sono stati adottati per il sostegno e lo stimolo dell'economia. In particolare sono state nazionalizzate alcune banche (Northern Rock, Royal Bank of Scotland e Lloyds Banking group), è stata ridotta l'IVA dal 17,5 al 15%, è stato realizzato un progetto di edilizia abitativa e di sostegno al settore automobilistico, sono stati ridisegnati e razionalizzati tutti gli investimenti pubblici, sono stati rinforzati i progetti di partenariato pubblico-privato. La nazionalizzazione delle banche ha provocato alcuni problemi di gestione contabile poiché da un lato tale acquisizione ha finito per incidere negativamente in contabilità nazionale basata sui principi ESA95 (dell'Unione Europea), mentre invece nel sistema di contabilità pubblica inglese basato sui Generally Accepted Accounting Principle (Principi contabili generalmente riconosciuti), gli stessi effetti non si sono verificati.

3.1.2. Stati Uniti

Nel corso del *meeting* è stato illustrato uno dei provvedimenti adottati dall'amministrazione americana per sostenere l'economia, l'American Recovery and Reinvestment Act (ARRA). Tale provvedimento, che ha erogato 787 miliardi di dollari, ha come obiettivi principali sostenere l'occupazione, stimolare la crescita e promuovere più alti livelli di trasparenza e responsabilità nella gestione pubblica. Al fine di evitare l'utilizzo inefficiente o inefficace o addirittura fraudolento delle risorse finanziarie in questione è stato istituito un organo di controllo speciale *The Recover accountability and transparency Board* che possiede ampi poteri di ispezione e verifica.

3.2. Controllo e trasparenza

3.2.1. Nuova Zelanda

Dopo una sintesi dei principali dati di finanza pubblica, sono stati illustrati gli effetti che la crisi provocherà nei prossimi anni (sulle spese in modo particolare). Lo Stato ha deciso di rivolgere la propria attenzione sul miglioramento nell'erogazione dei servizi al minor costo possibile anche perché non appare sostenibile nel breve termine un ricorso a maggiori entrate. Sono stati forniti esempi in tal senso: occorre ridefinire l'erogazione dei servizi orientandosi sempre più all'utente recuperando le inefficienze anche per mezzo delle tecnologie informatiche (si è mostrato il confronto fra il costo di una pratica evasa per mezzo di personale, via telefono o via internet, da 37 a 0,65 dollari). E' stato infine illustrato un piano dettagliato di interventi per migliorare l'attività della tesoreria di Stato.

3.2.2. Italia

Dopo aver sinteticamente illustrato il contenuto delle Note Preliminari ed il nuovo processo di acquisizione dei relativi dati su obiettivi e indicatori delle amministrazioni centrali, da parte della Ragioneria Generale, è stata presentata un'analisi realizzata dal Servizio Studi sulla qualità delle informazioni su obiettivi e indicatori di performance scaturenti dalle stesse Note Preliminari per il 2008 e il 2009. Sono stati posti in luce gli aspetti positivi e negativi dell'esperienza fino ad oggi maturata ed è stato delineato il piano d'azione che la Ragioneria Generale ha intrapreso per migliorare la qualità dei dati ivi riportati.

3.3. Il bilancio per competenza economica

3.3.1. Australia

Nella sessione dedicata *all'accrual appropriations*, è stata illustrata una nuova riforma che mira ad ottenere maggiore trasparenza nel bilancio dello stato e nel processo decisionale del policy maker. Dal 1999 in Australia vigeva un sistema full accrual sia per la contabilità che per il bilancio. Recentemente una visita di una delegazione dell'OCSE ha realizzato una revisione completa del sistema contabile e finanziario pubblico e ne ha delineato i principali aspetti positivi e negativi. Fra questi ultimi è emersa una scarsa trasparenza del budget fondato sul sistema full accrual a causa della difficile leggibilità di alcune informazioni. Per questo motivo è stata avviata una riforma che introdurrà nel sistema australiano alcuni elementi informativi tipici dei paesi ove vige un sistema di bilancio per cassa.

3.3.2. Svezia

In Svezia, a partire dal 1992 - quando fu introdotto un sistema di contabilità accrual ma con il sistema di bilancio per cassa - fino ad oggi, si è completato un processo di trasformazione ad

un sistema di bilancio quasi esclusivamente basato sull'accrual. Nel dettaglio, gli stanziamenti che finanziano i costi d'esercizio sono formulati su base accrual tranne alcune eccezioni, ad esempio quelli per le infrastrutture, per il debito pubblico, per i trasferimenti (accrual modified). Dal lato delle entrate non vi sono state modifiche infatti quelle per imposte sono sempre in accrual dal 2006 mentre le altre come le vendite o le tasse sono su base accrual modified o su base di cassa.

4. Aggiornamenti da organismi sovranazionali o altri

4.1.1. UE

Nel corso degli incontri è stata presentata l'attività della Commissione - con particolare riguardo ai settori di intervento - poi il ciclo di pianificazione e programmazione strategica, il sistema contabile - che da quattro anni si basa sulla competenza economica e sugli IPSAS - ed infine il sistema dei controlli con particolare riferimento all'internal auditing.

4.1.2. FED

Con la presentazione della Federal Reserve sono state illustrate le origini della crisi economica e finanziaria globale, gli effetti sulla finanza pubblica, sulla produzione industriale, sulla disoccupazione e sul commercio internazionale nei paesi più avanzati. La presentazione ricca di dati e di confronti è stata estremamente interessante.

4.1.3. IPSASB (Direttorio per gli standard contabili del settore pubblico)

Un membro del Direttorio IPSASB, dopo aver brevemente illustrato la composizione del *Board* e le principali funzioni e attività, ha illustrato le strategie del breve e medio periodo, i principali temi di studio ed i progetti attualmente in corso di realizzazione. Fra questi la convergenza con gli IFRS (International Financial Reporting Standards) e la definizione dei nuovi standard attualmente in corso di realizzazione (Financial Instruments, Intangible Assets e Entity combinations).

- 5.** Il meeting ha offerto la possibilità di affrontare (anche in via informale durante le pause) questioni di estrema attualità, specialmente in Italia, sui temi relativi ai diversi sistemi di bilancio e di contabilità in essere nei vari Paesi e sulle relative difficoltà di applicazione di questi stessi sistemi.

- i. Per quanto riguarda il Regno Unito, è emerso il fatto che il Parlamento, dopo aver tenuto conto delle risultanze contabili fornite su base accrual, verifica le esigenze dei vari Dipartimenti sempre sulla base di tale principio ma poi approva i tetti di spesa per i ministeri sulla base del principio di cassa (cash requirements). Appare pertanto evidente la simultanea adozione dei due sistemi.
- ii. In Canada, dove da un lato viene applicato il bilancio di cassa e dall'altro una contabilità per competenza economica (accrual accounting), al fine di consentire alle istituzioni finanziarie un migliore monitoraggio delle spese, si sta studiando il modo migliore per sopperire alla carenza di informazioni relative alle obbligazioni giuridiche (impegni contrattuali) assunte dalle istituzioni pubbliche e dalle agenzie che finiscono per avere prima o poi un impatto, a volte inatteso, sulla spesa.
- iii. Negli Stati Uniti il problema dei residui non si pone in primo luogo perché si tende a spendere tutto entro l'esercizio finanziario di riferimento e poi perché comunque le autorizzazioni di bilancio sono di tipo pluriennale pertanto gli stanziamenti di cassa degli anni successivi sono in grado di rispondere agli impegni non ancora soddisfatti presi negli anni precedenti.
- iv. In Svezia la contabilità è di tipo full accrual mentre il budget è gestito sulla base dell'accrual modified. Va detto che tale circostanza è dovuta anche alla peculiarità del sistema pubblico svedese che si caratterizza per avere un apparato centrale estremamente snello ed un elevato numero di agenzie. Il sistema full accrual, dove assumono particolare importanza aspetti quali gli ammortamenti e le svalutazioni degli elementi patrimoniali, si presta con maggiore utilità ad essere utilizzato nelle strutture di tipo aziendalistico, come le agenzie, dove l'aspetto patrimoniale ha la sua rilevanza, piuttosto che nei Ministeri, dove l'utilizzo del patrimonio ai fini del cosiddetto processo di produzione dei servizi è di scarso interesse.
- v. In generale, dal dibattito è emersa la dicotomia fra le elementari esigenze informative dei parlamentari, tipicamente rivolte all'aspetto finanziario della programmazione e di verifica finale a rendiconto dei risultati conseguiti, e le più sofisticate esigenze delle istituzioni finanziarie (tesoro e finanze) e di quelle investite del potere di controllo per le quali vengono spesso utilizzate tecniche contabili più ricche di informazioni generalmente basate sul principio di competenza economica.



ITALIA: REGIONI - EMILIA - F.R.G. - SARDEGNA - LIGURIA - EMILIA - TOSCANA



[www.rgs.mef.gov.it]

La contabilità e la finanza pubblica a portata di click