

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

18.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 GIUGNO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANCARLO GIORGETTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3	Fornaro Federico (PD)	6, 7, 11
Audizione di rappresentanti dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi (atto n. 92) (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione):		Lai Bachisio Silvio (PD)	7
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3, 7, 9, 11, 12	Montebugnoli Maria Emanuela, <i>Dirigente del Servizio Statistiche della finanza pubblica dell'ISTAT</i>	10, 11
		Oneto Giampaolo, <i>Direttore centrale della Direzione centrale della contabilità nazionale dell'ISTAT</i>	3, 7, 10, 11
		Scacco Grazia, <i>Tecnologo dell'unità operativa Conti delle amministrazioni pubbliche locali dell'ISTAT</i>	7, 12

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 19.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi (atto n. 92).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi (atto n. 92).

Ringrazio l'Istat per la disponibilità a venire incontro ai nostri mutevoli calendari, che dipendono dal fatto che siamo una Commissione bicamerale e, quindi, dobbiamo contemperare le esigenze di calendario della Camera e del Senato.

Do la parola dottor Oneto per lo svolgimento della relazione.

GIAMPAOLO ONETO, *Direttore centrale della Direzione centrale della contabilità nazionale dell'ISTAT*. Grazie a lei. Abbiamo preparato una relazione e cercherò di leggerla, eventualmente con qualche taglio, se del caso, ma ci sembra sufficientemente breve.

Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011 (che in seguito citerò confidenzialmente come 118), in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, costituisce un importante passo avanti nel percorso di miglioramento della qualità dei conti delle amministrazioni pubbliche prodotti dall'ISTAT.

Tali conti rivestono un ruolo particolarmente importante, in quanto sono posti alla base del calcolo di uno dei due parametri di riferimento stabiliti dal trattato di Maastricht. Ovviamente parliamo del rapporto tra deficit e PIL.

A sua volta, il processo di miglioramento strutturale dei meccanismi di definizione dei conti si inserisce coerentemente nel quadro delle procedure avviate dalla Commissione Europea a partire dal 2011, per il rafforzamento del monitoraggio delle posizioni di bilancio dei Paesi membri dell'Unione europea.

In particolare, il cosiddetto « six pack », che è un insieme di provvedimenti composto da 5 regolamenti e da una direttiva UE, ha definito il nuovo quadro di *governance* della politica economica europea, fissando regole stringenti riguardo alla qualità dei dati di finanza pubblica. In questo contesto, è utile richiamare la di-

rettiva n. 85 del 2011, appartenente al six pack, che ha stabilito che gli Stati membri devono dotarsi « di sistemi di contabilità pubblica che coprano in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e contengano le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme del SEC 95 ».

Questa direttiva segna un legame forte tra i dati basati sul principio di competenza e i dati basati sulle norme del SEC, che sono quelli che l'ISTAT produce.

Nell'ambito di questa cornice di riferimento, il nostro commento nella relazione si concentrerà su tre punti: l'importanza dell'armonizzazione dei quadri contabili degli enti e delle amministrazioni pubbliche ai fini della compilazione dei conti prodotti dall'Istat; il principio della competenza potenziata introdotto dal decreto legislativo di cui stiamo parlando; la necessità del monitoraggio nell'applicazione dei comportamenti contabili disegnati con il decreto 118.

Quale premessa delle considerazioni svolte qui di seguito, vale la pena ricordare che l'ISTAT, riconoscendo gli indubbi riflessi sulla qualità delle statistiche di finanza pubblica che la riforma comportata dal 118 implica, ha collaborato attivamente con il Ministero dell'economia e delle finanze alla predisposizione del piano dei conti integrato, dei nuovi schemi di bilancio e alla redazione dei principi contabili generali e sperimentali, ed è presente nel gruppo di lavoro che si occupa del monitoraggio della sperimentazione. Pertanto, l'ISTAT si sente pienamente coinvolta in questo processo.

Come è noto, l'ISTAT produce e pubblica i dati relativi ai conti economici delle amministrazioni pubbliche, elaborati secondo i principi contabili stabiliti dal Sistema europeo dei conti (SEC). Attualmente ci riferiamo al SEC95. Stiamo per passare alla versione SEC2010, quindi a un nuovo sistema dei conti, che non è completamente diverso dai precedenti, ma porta delle modifiche. Comunque, ad oggi, siamo ancora al SEC95.

I conti sono costruiti attraverso l'integrazione di diverse fonti statistiche, tra cui i bilanci degli enti pubblici costituiscono la base informativa fondamentale per la parte dei conti pubblici.

Ne deriva che il punto vista dell'ISTAT è strettamente legato ai progressi che lo schema di decreto in discussione consente ai fini della costruzione di conti pubblici di contabilità nazionale e di statistiche riguardanti il profilo economico e finanziario degli enti.

L'obiettivo sottostante è che essi siano trasparenti nel loro collegamento con le fonti e affidabili nell'applicazione delle regole contabili europee. Resta comunque la rilevanza dello schema di decreto ai fini della trasparenza e della corretta gestione dei processi decisionali relativi alla formazione delle scelte di bilancio, dai quali dipendono in definitiva i risultati che l'ISTAT è chiamato a misurare.

L'armonizzazione degli schemi contabili degli enti delle amministrazioni pubbliche è un'esigenza centrale nel processo di elaborazione dei conti: essa pone le basi per fare riferimento a bilanci omogenei, confrontabili e aggregabili, con un livello di dettaglio che consenta di leggere correttamente il contenuto economico delle variabili rappresentate. D'altro canto, deve condurre ad un sistema di rappresentazione delle fasi di acquisizione delle entrate e gestione delle spese in grado di approssimare al meglio il principio della competenza economica posto alla base del SEC.

In questo senso, la riforma presentata dall'originario decreto 118, con le relative disposizioni integrative e correttive, opera sia a livello di armonizzazione formale (con l'introduzione di un unico piano dei conti per tutti gli enti interessati e l'obbligo di adozione degli schemi di bilancio definiti nella stessa normativa), sia a livello di definizione dei contenuti con l'introduzione del principio della competenza finanziaria potenziata. Vedremo separatamente questi due aspetti.

L'adozione del cosiddetto « piano dei conti integrato » risponde in maniera coe-

rente all'esigenza di uniformare le rilevazioni contabili tra le diverse amministrazioni pubbliche.

Il piano dei conti integrato è costituito dall'elenco codificato di tutte le voci elementari in cui si devono articolare il bilancio finanziario gestionale e i conti economico-patrimoniali. Esso ha lo scopo di permettere la rilevazione unitaria dei fatti gestionali e di evidenziare le modalità di raccordo dei dati finanziari ed economico-patrimoniali. Tale piano rappresenterà, quindi, la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili.

La sua adozione fa sì che ogni fatto gestionale generi una registrazione contabile integrata, con una corrispondenza univoca tra i principi della contabilità finanziaria e quelli della contabilità economico-patrimoniale. Il suo livello minimo di articolazione, ai fini del raccordo con i capitoli, dovrebbe garantire un significativo miglioramento nella uniformità delle registrazioni contabili e un puntuale consolidamento per il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

L'adozione del piano dei conti unitario prevede per definizione per ciascuna voce del piano l'attribuzione di un codice non modificabile dalla singola amministrazione, nonché schemi di bilancio definiti dalla normativa e sottratti alla discrezionalità del singolo ente. Ciò migliorerà fortemente la comparabilità delle risultanze contabili dei diversi settori pubblici e fornirà la base per il consolidamento di meccanismi robusti di costruzione dei conti nazionali, determinando il miglioramento della qualità delle statistiche di contabilità nazionale.

A ciò si aggiunge che anche le codifiche del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), che costituisce una fonte imprescindibile per la contabilità nazionale, dovranno essere adeguate alla struttura del piano dei conti integrato, consentendo una confrontabilità anche tra le diverse fonti statistiche utilizzate dall'ISTAT.

Fino a oggi la contabilità nazionale ha dovuto operare rendendo utilizzabili a posteriori i flussi informativi provenienti

da enti diversi, ciascuno caratterizzato da proprie regole contabili. Ne è derivata la necessità di confrontare e integrare dati provenienti da sistemi contabili diversi (alcuni in contabilità finanziaria e altri in contabilità economica), individuando puntualmente il contenuto delle singole voci di bilancio senza uno schema di riferimento consolidato.

Ciò ha significato approfondire un notevole impegno con risultati spesso subottimali e comunque non adeguati agli standard che stanno prevalendo in Europa. Criticità e lacune informative si sono dimostrate non sempre superabili, nonostante un meticoloso lavoro di analisi dei bilanci che giunge fino al livello di singolo capitolo.

Dall'armonizzazione ci si attende di ottenere un insieme di flussi informativi per ciascun ente pubblico confrontabile con quello delle altre amministrazioni locali e che risponda a criteri di contabilizzazione condivisi. Tale flusso informativo è di fondamentale importanza per la trasparenza e l'affidabilità dei conti pubblici italiani, oltre che per la produzione di statistiche correnti utili al monitoraggio dei profili economico-finanziari degli enti, classificati in base a diversi criteri (territorio, dimensione, eccetera).

Un ulteriore passo in avanti è costituito dall'adozione, a fini conoscitivi (questo è importante), di un sistema di contabilità economico-patrimoniale da affiancare a quella finanziaria, che costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per i fini di autorizzazione e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria.

Una robusta contabilità economico-patrimoniale consentirebbe di rappresentare correttamente le utilità economiche acquisite e impiegate nel corso dell'esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari e, quindi, di predisporre uno stato patrimoniale degli enti.

A questo proposito si deve sottolineare che, secondo il nuovo regolamento del SEC2010, il sistema che entrerà in vigore a settembre, l'ISTAT dovrà produrre un

conto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche, la cui qualità informativa sarà molto superiore se basata su dati provenienti da un sistema di contabilità economico-patrimoniale.

Peraltro, l'aspetto economico-patrimoniale della contabilità integrata disegnata dal 118 è appena agli inizi della sua sperimentazione e i tempi restano incerti. L'articolo 9 del decreto-legge n. 102 del 2013, nel rinviare al 2015 l'applicazione delle disposizioni del Titolo I del decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011, ha prolungato di un anno la durata della sperimentazione, originariamente prevista per un biennio, anche al fine di avviare quella relativa al conto economico-patrimoniale. L'adozione dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale coordinata con la contabilità finanziaria si avrà solo a partire dall'anno 2016. Questi sono tempi che hanno una loro problematicità.

La competenza potenziata è l'altro grande capitolo di questa riforma. Attualmente, secondo il criterio della competenza finanziaria, le obbligazioni attive o passive vengono imputate nell'esercizio finanziario in cui le stesse sono perfezionate dal punto di vista giuridico, ovvero in corrispondenza del momento in cui sono individuati l'importo, la ragione e la controparte di una data transazione.

Tale criterio è stato utilizzato fino ad oggi per approssimare la competenza economica su cui è fondato il sistema SEC. Nel tempo, tuttavia, l'applicazione pratica di tale criterio, in assenza di regole rigorose, ha messo in evidenza rischi di una non chiara distinzione tra le diverse fasi di realizzazione della spesa e dell'entrata, con effetti difficilmente controllabili di sovrastima e/o sottostima delle componenti di bilancio.

Il principio della competenza finanziaria potenziata, introdotto dal decreto, impone che le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate siano imputate nelle scritture contabili dell'esercizio in cui diventano esigibili. Ciò comporta, tra l'altro, il riaccertamento dei residui attivi e passivi. Nel complesso, il nuovo

principio rappresenta una delle più rilevanti innovazioni introdotte con l'armonizzazione dei sistemi contabili della pubblica amministrazione.

Dal lato delle entrate, l'accertamento costituisce la fase nella quale si perfeziona il diritto di credito relativo a una riscossione da realizzare: questa si imputa contabilmente all'esercizio finanziario nel quale il diritto di credito viene a scadenza. Il nuovo principio di competenza finanziaria esclude la possibilità che siano accertate, e quindi contabilizzate, entrate future: tale accertamento potrebbe dare luogo a un'anticipazione di impieghi in attesa dell'effettivo maturare della scadenza dell'entrata futura, alterando gli equilibri finanziari dell'esercizio. È bene che ciò venga evitato.

Dal lato della spesa, l'impegno rappresenta la fase in cui si registra un'obbligazione giuridicamente perfezionata e relativa a un pagamento da effettuare, con imputazione all'esercizio finanziario in cui l'obbligazione passiva viene a scadenza. Per gli investimenti, da cui derivano impegni di spesa con scadenza in più esercizi finanziari, al momento dell'attivazione del primo impegno di spesa deve essere predisposta la copertura finanziaria per l'effettuazione della spesa complessiva dell'investimento. Ciò è necessario anche se la fonte di finanziamento è già stata espressa nell'elenco annuale delle opere pubbliche. La scadenza dell'obbligazione è il momento in cui l'obbligazione diviene esigibile.

Il principio della competenza potenziata permette di conoscere gli effettivi debiti delle amministrazioni pubbliche, di evitare l'accertamento di entrate future e di impegni inesistenti, di rafforzare la programmazione di bilancio, di modulare i debiti secondo gli effettivi fabbisogni e di avvicinare la competenza finanziaria a quella economica.

FEDERICO FORNARO. Chiedo scusa. Mi fa un esempio: nel bilancio di un comune quale può essere un caso di accertamento di entrate future?

GIAMPAOLO ONETO, *Direttore centrale della Direzione centrale della contabilità nazionale dell'ISTAT*. Se io lo accerto solo per competenza, pensando che entri domani, dopodomani o l'anno prossimo, cosa che attualmente può accadere.

PRESIDENTE. Come imputate le rateizzazioni? In base all'anno che prevedete di incassare?

GRAZIA SCACCO, *Tecnologo dell'unità operativa Conti delle amministrazioni pubbliche locali dell'ISTAT*. Se parliamo di comune, le entrate future sono quelle che vanno per stime: l'IMU adesso e l'ICI prima. Si fa una previsione di entrata.

Per quanto riguarda invece la possibilità di rateizzazione ...

FEDERICO FORNARO. Non capisco. Lei parla di stime.

GRAZIA SCACCO, *Tecnologo dell'unità operativa Conti delle amministrazioni pubbliche locali dell'ISTAT*. Faccio un esempio più comprensibile, che è quello delle regioni: quando viene fatto il bilancio, per l'addizionale IRPEF regionale viene fatto oggi su una competenza dell'anno successivo, che verrà all'incasso definitivo fra due anni. In questo caso è un'entrata futura.

BACHISIO SILVIO LAI. Viene contabilizzato nell'anno successivo o in quello ancora successivo?

GRAZIA SCACCO, *Tecnologo dell'unità operativa Conti delle amministrazioni pubbliche locali dell'ISTAT*. L'IRPEF deve essere contabilizzata nell'anno di competenza e vengono fatte delle stime in base a quello che dice il 118.

BACHISIO SILVIO LAI. Non nell'anno di entrata.

GRAZIA SCACCO, *Tecnologo dell'unità operativa Conti delle amministrazioni pubbliche locali dell'ISTAT*. Non nell'anno di

entrata, altrimenti si rischia di vanificare l'effetto delle manovre. Viene contabilizzata vuol dire che viene accertata.

FEDERICO FORNARO. Le rateizzazioni relativamente ai ruoli di entrata come vengono previste?

GRAZIA SCACCO, *Tecnologo dell'unità operativa Conti delle amministrazioni pubbliche locali dell'ISTAT*. Quando le rateizzazioni sono certe entro i nove mesi dell'anno successivo sono accertate. Il differimento temporale è una questione di riscontro, quindi manca l'effettivo incasso, ma la competenza è quella dell'anno. Invece, quando va oltre un certo limite, allora bisogna cancellare l'accertamento e reimputarlo quando sarà esigibile.

PRESIDENTE. Non dico che le rateizzazioni vanno di moda (in campo Equitalia adesso ci sono i 60 mesi) e forse non è il caso di alcuni comuni, ma credo che cominciano a diventare qualcosa di diffuso. A questo punto, se vanno oltre i nove mesi, automaticamente li devo togliere dal bilancio di quest'anno e li devo caricare in bilancio quando li incasso.

GIAMPAOLO ONETO, *Direttore centrale della Direzione centrale della contabilità nazionale dell'ISTAT*. Si tratta, quindi, di un passo particolarmente rilevante dal punto di vista tanto della correttezza della contabilizzazione, quanto dell'efficacia del monitoraggio della situazione di bilancio.

La corretta individuazione del momento di registrazione della competenza giuridica avvicina i bilanci pubblici al principio di competenza economica su cui si basa il SEC, anche se non elimina completamente alcune differenze, peraltro gestibili agevolmente dalla contabilità nazionale.

È utile ricordare che il SEC definisce il principio di competenza economica come il momento il cui un valore economico è creato, trasformato o estinto, indipendentemente dalla sua regolazione per cassa. Tale principio consente di cogliere e regi-

strare i risultati dell'attività economica di un soggetto nella loro sostanza e di fornire un quadro completo e attendibile della sua posizione finanziaria ed economica.

La competenza potenziata, affiancata alla tradizionale contabilità di cassa, consentirà, quindi, una puntuale valutazione dei debiti e dei crediti delle amministrazioni pubbliche ed il loro monitoraggio nel tempo, quale elemento di trasparenza della gestione contabile.

Dal lato delle uscite, consentirà una corretta misurazione della formazione dei debiti della pubblica amministrazione per i quali l'ISTAT è chiamato a fornire stime ufficiali in termini sia di stock sia di flussi. Dal lato delle entrate, darà maggiore certezza circa l'effettiva possibilità di riscossione delle somme accertate. È utile a questo fine ricordare che il SEC impone di applicare coefficienti di abbattimento alle entrate ritenute di dubbia riscossione. Alla solidità della contabilizzazione delle entrate concorrerà anche l'istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità in contabilità finanziaria, diretto ad evitare la spesa di somme certe a fronte di entrate incerte.

In ultimo, i nuovi principi contabili prevedono regole che consentono un miglioramento anche nella correttezza del consolidamento dei conti. Un esempio è quanto disposto dal principio applicato della contabilità finanziaria che prevede, nella fattispecie dei « trasferimenti a rendicontazione », che l'amministrazione beneficiaria del contributo accerti l'entrata con imputazione ai medesimi esercizi in cui l'amministrazione erogante ha registrato i corrispondenti impegni. È previsto, infatti, che la spesa relativa ai trasferimenti sia impegnata, dall'amministrazione erogante, nell'esercizio finanziario in cui viene adottato l'atto amministrativo di attribuzione del contributo e che, nel caso in cui tale atto preveda modalità temporali e scadenze per l'erogazione del trasferimento, l'impegno venga imputato negli esercizi in cui l'obbligazione viene a scadenza.

Anche in questo caso, è evidente l'importanza di una sincronizzazione dei flussi

di trasferimenti tra singoli enti ai fini di un sistema di consolidamento dei conti che consenta di leggere correttamente i risultati di bilancio dei singoli sottosettori della pubblica amministrazione o gruppi di essi.

Occorre infine sottolineare che i nuovi schemi di bilancio permetteranno di rendere più significative e informative le statistiche sui bilanci finanziari di gruppi di enti appartenenti alle amministrazioni locali (comuni, province, regioni e Camere di commercio), anch'esse regolarmente prodotte e diffuse dall'Istat. Peraltro, questi dati a cui ci si riferisce sono usciti nell'ultimo mese e trovate in diffusione sul sito dell'ISTAT i dati relativi a questi insiemi.

Faccio una breve parentesi sul contesto internazionale e poi mi avvio alla conclusione.

I temi fin qui esposti, che sollecitano il dibattito all'interno del nostro Paese, vanno considerati anche alla luce dell'evoluzione del contesto della finanza pubblica europea con particolare riferimento alla qualità delle statistiche europee.

È stato richiamato all'inizio di questo intervento l'articolo 3 della direttiva n. 85 del 2011 che impone agli Stati membri di dotarsi di « sistemi di contabilità pubblica che coprano in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e contengano le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme del SEC 95 ».

L'affermazione della necessità di sistemi di contabilità capaci di disporre di dati secondo il principio della competenza mette in risalto la sostanziale incoerenza tra le contabilità pubbliche, che registrano solo i flussi finanziari, e la sorveglianza di bilancio a livello dell'Unione europea, che è basata sui dati conformi alle regole del SEC (e quindi basati sul principio di competenza). Ciò significa che i dati finanziari rilevabili dai bilanci delle pubbliche amministrazioni devono essere convertiti, dai contabili nazionali, in dati fondati sul principio di competenza econo-

mica mediante specifiche metodologie, comprese le stime su scala macroeconomica.

Inoltre, se non esiste una contabilità per competenza a livello micro (cioè a livello di ente), le transazioni finanziarie e i bilanci devono essere elaborati attingendo a fonti diverse, con il rischio di generare discrepanze statistiche tra il saldo dei conti non finanziari e quello desunto dai conti finanziari.

La mancanza di coerenza tra le registrazioni secondo la contabilità pubblica e i dati basati sul principio di competenza conformemente al SEC è stata sottolineata anche nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 15 aprile 2011 sul « Rafforzamento della gestione della qualità delle statistiche europee ».

Tale comunicazione sottolinea che la qualità delle informazioni statistiche di finanza pubblica a livello europeo dipende strettamente dall'appropriatezza dell'intero processo di produzione statistica.

Eurostat promuove, a tal fine, l'utilizzo generalizzato di un sistema di principi armonizzati di contabilità per competenza, in linea con i principi del SEC, per tutte le amministrazioni del settore pubblico. Un tale sistema è stato sviluppato attraverso gli IPSAS (*International public sector accounting standards*), che rappresentano attualmente l'unico insieme di principi contabili del settore pubblico riconosciuto a livello internazionale.

Ad oggi è in corso la valutazione da parte della Commissione europea sulla possibilità di adottare tali standard per gli Stati membri dell'Unione. Alternativamente, si considera l'opzione di sviluppare dei principi contabili europei per il settore pubblico (EPSAS) che abbiano in ogni caso come quadro di riferimento quelli IPSAS.

È comunque evidente l'orientamento in ambito europeo verso la promozione di sistemi di contabilità pubblica nazionali in grado di fornire una solida base per l'applicazione dei criteri del SEC. In un prossimo futuro sarà necessario confrontare il set di principi scelto dalla Commissione europea (siano essi gli IPSAS o gli EPSAS)

con le regole di contabilità, in particolare economico-patrimoniale, declinati dal decreto 118.

Faccio una brevissima considerazione conclusiva. Accanto al riconoscimento degli importanti progressi che si individuano nell'adozione dei nuovi principi contabili previsti dallo schema di decreto legislativo, ci preme sottolineare due elementi.

Da un lato vi è la necessità di estendere tali principi anche a quei settori della pubblica amministrazione che non sono interessati dal presente schema (in particolare Stato ed enti di previdenza) al fine di completare il processo di armonizzazione complessivo delle contabilità di tutte le amministrazioni che concorrono alla formazione del conto consolidato.

Dall'altro lato, occorre aver presente che processi di così ampia trasformazione dei sistemi contabili richiedono un attento monitoraggio, sia nelle fasi di prima applicazione sia a regime. È essenziale ricordare che gli esiti di questa riforma dipendono tanto dall'adozione di schemi contabili uniformi quanto dall'armonizzazione dei comportamenti contabili dei singoli amministratori.

È fondamentale infatti che i contenuti puntualmente individuati dal piano dei conti per le singole transazioni trovino un'effettiva traduzione nella prassi contabile degli Enti. Da questo punto di vista, il costante e capillare monitoraggio dell'effettiva applicazione del piano, possibilmente accompagnato da sanzioni per i comportamenti non coerenti, è condizione essenziale per realizzare i progressi attesi dalla riforma degli schemi contabili.

PRESIDENTE. Grazie. Parto subito io con una prima considerazione. Mi sono molto preoccupato quando voi avete detto che in un prossimo futuro sarà necessario confrontare il set di principi scelti dalla Commissione europea (siano essi gli IPSAS o gli EPSAS) con le regole di contabilità, in particolare economico-patrimoniale, declinate dal decreto 118.

Noi stiamo facendo un'operazione ponderosa. Io non dico che sono scettico, ma francamente mi rendo conto che è una

rivoluzione copernicana per tanti uffici di ragioneria degli enti. Ora stabiliamo queste nuove regole della competenza finanziaria rafforzata, però sappiamo già che la Commissione europea, una volta deciso quali principi contabili adottare, ci chiederà di declinarli nella nostra contabilità.

Questo prossimo futuro quanto è prossimo? Quanto in realtà gli IPSAS, che già conosciamo negli elementi fondamentali, si discostano rispetto ai principi che abbiamo declinato nell'attuale 118?

Io ho invocato la vostra audizione, sapendo quale sia la mole di lavoro e quali risultati produce da parte dell'ISTAT il passaggio dagli attuali principi di contabilità a quelli che vengono ufficializzati ai fini della Commissione europea. Se questo passo in avanti che noi facciamo con il 118, che stiamo esaminando oggi, è un piccolo passo, non definitivo e comunque prossimamente da correggere ulteriormente, la questione secondo me diventa di rilievo. Ciò vuol dire che stiamo mettendo in agitazione mezzo mondo e poi dovremo completare il passaggio, cambiando ulteriormente e andando verso una competenza economica piena, anziché la competenza giuridica rafforzata, che è solo un *maquillage* rispetto alla competenza finanziaria pura.

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

GIAMPAOLO ONETO, *Direttore centrale della Direzione Centrale della contabilità nazionale dell'ISTAT*. Le do una prima risposta, che magari sarà completata dalla mia collega. Il processo di discussione e di esame di questi criteri internazionali è cominciato da un po', ma debbo dire che non lo possiamo considerare ancora estremamente avanzato. Ci sono delle ipotesi, ci sono delle *task force* europee che stanno lavorando ed è stato fatto un convegno (se non sbaglio, l'anno scorso) che è stato piuttosto operativo.

Non è ancora chiarissimo se la Commissione vuole muoversi con un regolamento, che poi comporterà dei regolamenti attuativi. È un processo, che credo si possa definire di medio periodo, che

nell'arco di qualche anno porterà alla definizione di criteri operativi chiari. Certamente è un processo su cui la Commissione sta spingendo, sia dal lato Eurostat che da altri lati.

Nel medio periodo credo proprio che arriverà. Nell'immediato non ci sono ancora degli standard europei a cui ci si possa riferire con sicurezza, perché questi sono ancora in discussione. È uno di quei casi in cui se si provasse ad agganciarsi subito al processo, si rischierebbe di agganciarsi a qualcosa che non è ancora completamente definito, perché alcuni Paesi sono d'accordo e altri meno e il processo è ancora complicato.

La mia impressione è che questo decreto si avvicini già abbastanza a quei criteri, ma darei la parola ai miei colleghi.

MARIA EMANUELA MONTEBUNOLI, *Dirigente del Servizio Statistiche della finanza pubblica dell'ISTAT*. Io aggiungo soltanto una cosa. Ovviamente questo percorso che Eurostat sta disegnando verso gli IPSAS o gli EPSAS è in qualche modo lo stesso processo a livello europeo che è stato condotto con il 118. Nasce dallo stesso identico problema: armonizzare a livello di Paesi quello che noi stiamo cercando di fare a livello di sottosettori. In qualche modo è una destinazione naturale dell'armonizzazione europea.

Penso anch'io che abbia tempi di medio periodo (e forse anche qualcosa in più) abbastanza impegnativi. Tuttavia credo che l'Italia abbia fatto già un notevole passo avanti verso quei principi, soprattutto se lo confrontiamo al sistema che abbiamo oggi, che è molto frammentato e molto disomogeneo.

Per quanto ci potranno essere delle differenze in alcune definizioni o su alcuni punti, comunque l'attività di armonizzazione in sé per sé e l'avvicinarsi a quello che per noi è il principio cardine che regge il SEC, che è la competenza economica (anche se la competenza giuridica rafforzata non è proprio la stessa cosa, ma ci somiglia molto di più di quello che abbiamo a disposizione oggi), a me sembra

già un progresso straordinario. Non credo che rimarrà molto da fare, anche se qualcosa sicuramente andrà fatto.

PRESIDENTE. C'è un'altra osservazione che vorrei fare. Rimangono fuori settori della pubblica amministrazione come Stato ed enti di previdenza. Il lavoro di armonizzazione tra il 118 e questi rimarrà ancora in carico...

GIAMPAOLO ONETO, *Direttore centrale della Direzione centrale della contabilità nazionale dell'ISTAT*. Per noi, tutto sommato, è un po' meno complicato. Certamente mancano ancora dei pezzi.

PRESIDENTE. Per lo Stato e gli enti di previdenza a che punto siamo? La tendenza qual è?

MARIA EMANUELA MONTEBUNOLI, *Dirigente del Servizio Statistiche della finanza pubblica dell'ISTAT*. Per il comparto della previdenza la situazione è un po' diversa. Le amministrazioni locali sono un sottosectore che raccoglie 8.000 comuni, 20 regioni e una miriade di enti di vario tipo. Nel comparto degli enti di previdenza invece ci sono 27 enti, di cui uno, l'INPS, che adesso ha anche assorbito l'INPDAP, che è assolutamente il più importante, e una serie di altri soggetti. Da contabile nazionale la possibilità di trattare in maniera uniforme un gruppo di enti più limitato è qualcosa di più facile per certi versi.

L'INPS, tra l'altro, è dotato di una contabilità di tipo economico. È vero che in alcuni momenti abbiamo bisogno di fare analisi molto approfondite sul riflesso di cassa, per un buon allineamento tra gli andamenti di competenza che leggiamo sui bilanci e gli andamenti di cassa, però ci sembra che sia una sfera che riusciamo a governare abbastanza bene. La sfera degli enti locali invece aveva complessità molto maggiori.

Lo Stato è un unico soggetto. Ovviamente ci sono aree in cui si può dettagliare meglio e si può avere un'informazione più precisa e più puntuale, ma siamo

di fronte a un unico soggetto che ha un suo bilancio unitario. Noi ci auguriamo che anche per lo Stato si adottino i criteri della contabilità rafforzata, perché si avvicinano molto a quelli che noi dobbiamo applicare. C'è ancora del lavoro da fare, però mi sembra che il grosso sia stato già aggredito.

FEDERICO FORNARO. Ho una curiosità: nel panorama europeo ci sono nazioni che sono molto più avanti di noi? Ci sono dei modelli o una sorta di *benchmark* oppure no?

MARIA EMANUELA MONTEBUNOLI, *Dirigente del Servizio Statistiche della finanza pubblica dell'ISTAT*. Non vorrei dare informazioni non corrette. Se sbaglio, rettificherò. Credo che l'Inghilterra abbia già un sistema di contabilità sostanzialmente economica anche per gli enti pubblici. In questo momento mi viene in mente solo questo.

PRESIDENTE. Ho un'ultima domanda. Non è una provocazione, ma è solo per capire. Per quanto riguarda i trasferimenti a rendicontazione e quindi allineare l'imputazione dell'amministrazione erogante a colui che riceve l'impegno, il fatto che lo Stato non si armonizza con il 118 pone qualche problema oppure no? Nel caso in cui sia lo Stato il soggetto che concede il contributo, siamo sicuri che ci sia questo allineamento tra Stato, che non è soggetto al 118, e soggetto del 118 che lo riceve?

Non so se mi sono spiegato. Se siamo tra regione ed ente locale, siamo sicuri che siamo allineati. Siccome lo Stato è fuori dal 118 e risponde a dei principi di competenza giuridica probabilmente diversi, siamo sicuri che sia applicato lo stesso principio? La mia è una curiosità.

GRAZIA SCACCO, *Tecnologo dell'unità operativa Conti delle amministrazioni pubbliche locali dell'ISTAT*. Il principio ha una sua validità dalla regione in giù. È sicuramente ferreo dalla regione in giù. Starà poi alla forza delle regioni spingere affin-

ché, almeno per quella parte, anche lo Stato si adegui, però questo è tutto da studiare.

PRESIDENTE. Altrimenti dovrete sempre fare voi la correzione...

GRAZIA SCACCO, *Tecnologo dell'unità operativa Conti delle amministrazioni pubbliche locali dell'ISTAT*. Tuttavia si tratterebbe solo del consolidamento tra Stato e regioni e non tra Stato e tutto il resto.

PRESIDENTE. E anche tra Stato e comuni evidentemente, ma non tra regioni

e comuni. Ringrazio i rappresentanti dell'ISTAT per il loro intervento.

Dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 20.15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 23 settembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

