



Economia Aziendale Online

International Business Review

*International Conference on Sustainable Management of
Public and Not for Profit Organisations,
Università di Bologna, Forlì Campus, 1-3 luglio 2009*

Maria Teresa Polito

SPECIAL ISSUE - SMOG Conference Proceedings

Pavia, July, 2010

N. 3 bis/2010

Summer Issue

www.ea2000.it

www.economiaaziendale.it



PaviaUniversityPress

Electronic ISSN 1826-4719

Reg. Trib. Pavia n. 685/2007 R.S.P.

International Conference on Sustainable Management of Public and Not for Profit Organisations, Università di Bologna, Forlì Campus, 1-3 luglio 2009

Maria Teresa Polito

Abstract

All initiatives that analyse experiences, compare methods and evaluate good practices are to be considered essential to boost the culture of good management among Administrations. In this background the paper highlights the importance of **social reporting** for the Italian State Auditors' Department because it promotes the culture of **administrative transparency and accountability**, as well as the dialogue between institutions and citizens. It also enhances responsible profiles – all the more important when the processes are targeted towards subsidiary and federalistic systems.

The paper pinpoints as unavoidable requirements, for the external auditor, both the **process of harmonisation of the balance sheets of public organisations** and the **adoption of consolidated balance sheets** of public administrations with their organisations, companies and controlled bodies, in accordance with commonly defined schemes, thus allowing the comparability of data.

Abstract

Accanto all'intervento di saluto, nel quale le iniziative che analizzano esperienze, comparano metodi, valutano buone pratiche, sono da considerare fondamentali per far crescere la cultura della buona gestione fra le Amministrazioni, è stata valorizzata per l'istituzione Corte dei conti la rilevanza della **rendicontazione sociale** perché diffonde la cultura della **trasparenza amministrativa** e del dialogo fra Istituzioni e cittadini, valorizzando ed esaltando i profili di responsabilità, tanto più importanti in processi indirizzati a sistemi di sussidiarietà e di federalismo.

Nel sistema italiano sono state sottolineate, come esigenze imprescindibili, per il controllore esterno, il **processo di armonizzazione dei bilanci pubblici** e l'**adozione dei bilanci consolidati** delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società ed organismi controllati, secondo schemi comunemente definiti, sì da consentire la comparabilità dei dati.

Keywords: rendicontazione sociale, trasparenza amministrativa, processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, adozione dei bilanci consolidati.

Sono lusingata dell'invito e ringrazio il Prof. Farneti e gli organizzatori di questo prestigioso convegno per avermi consentito di indirizzare ai partecipanti il saluto della Corte dei Conti, Istituzione superiore di controllo e altresì magistratura contabile, giudice della responsabilità sempre attento all'esame dei fenomeni della buona gestione.

All'interno della Corte dei conti, il settore da me diretto (sono direttore del Seminario permanente della formazione), oltre ai corsi di formazione studia le metodologie e gli elementi di maggior interesse che animano la cultura dei controlli al fine di facilitare lo

sviluppo di buone pratiche anche con riguardo all'*accountability*.

Negli Enti pubblici l'*accountability* (rendere conto) è insita nel ruolo stesso delle Istituzioni.

In tale prospettiva la programmazione, il controllo e la rendicontazione sono funzioni strettamente legate ed irrinunciabili.

La rendicontazione sociale poi non costituisce una chiave di lettura soggettiva e residuale dell'azione amministrativa, bensì quella originaria, l'unica che esprime ai cittadini il livello di *performance* istituzionale raggiunto e da conto dei costi per ogni missione

individuata restituendo ai cittadini, in modo trasparente, il processo attraverso in quale l'Amministrazione interpreta e soddisfa le esigenze ed i bisogni della collettività di riferimento.

Il rendiconto economico-finanziario coglie solo i profili contabili e risulta di difficile accesso ai cittadini, presenta intrinseci limiti informativi e difficilmente da conto della *governance* e della relativa responsabilità

La modalità di rendicontazione sociale va quindi agevolata perchè costituisce lo specchio dell'azione pubblica, delle scelte della *governance*. Essa infatti può dare conto annualmente: delle scelte operate e degli obiettivi perseguiti; delle azioni realizzate e dei servizi resi; delle risorse utilizzate e – complessivamente – dei risultati raggiunti tenendo conto dei destinatari finali.

Tale strumento diffonde la cultura della trasparenza amministrativa e del dialogo fra Istituzioni e cittadini, valorizzando ed esaltando i profili di responsabilità; ciò è molto importante in un processo sempre più spinto di sussidiarietà e di federalismo.

Fra i vantaggi, vorrei segnalare l'effetto di indirizzarsi alla misurazione dei risultati e non solo alla rilevazione dei fenomeni contabili tipica dei bilanci: Inoltre, tale modalità contribuisce a superare un *deficit* di comunicazione rendendo maggiormente fruibili all'interno le informazioni eventualmente disponibili e consente ai cittadini di conoscere i risultati realmente conseguiti dall'ente ed il loro costo.

Accanto ai tanti vantaggi vorrei però segnalare qualche criticità, ad esempio va segnalato, il rischio che il bilancio sociale sia un bilancio delle parole più che delle cifre..

Ecco perchè è necessario puntare sugli indicatori che esprimano il valore della ricaduta sociale dell'attività svolta, indicatori di efficacia e di efficienza, ed anche di economicità per indicare come sono state impiegate le risorse (determinazione dei costi dei diversi beni e servizi prodotti dalla P.A.); ed i costi effettivi (costi *standard*).

Riveste, infatti, grande importanza chiarire quali siano stati i servizi prodotti e quali le risorse impiegate per produrle.

Va poi rilevato che tale diversa modalità di rappresentazione della contabilità è necessariamente influenzata da:

- la riforma delle autonomie
- l'armonizzazione dei bilanci pubblici
- l'adozione dei bilanci consolidati.

Mi vorrei brevemente soffermare sulle due ultime tematiche tratteggiate

L'autonomia di entrata e di spesa delle Regioni e degli Enti locali, sancita dall'art. 119 Cost, richiama l'esigenza di un solido ed adeguato coordinamento della finanza pubblica a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili.

Ma per realizzare tale obiettivo è indispensabile procedere all'armonizzazione dei bilanci dello Stato e dei diversi enti territoriali, ciò sarà anche legato alla revisione della legge di contabilità.¹

Il processo di armonizzazione dei sistemi contabili è, infatti, condizione imprescindibile per poter disporre di dati certi dei diversi livelli di governo nel quadro dei vincoli europei e delle norme comunitarie di contabilità, anche per garantire compiuta attuazione dell'art. 119 della Costituzione e la riforma del federalismo fiscale. Ma è necessario un raccordo fra le due distinte deleghe, l'una prevista dal disegno di legge sulla riforma della contabilità pubblica (d DL n. 2555, art. 2, comma 1) e l'altra dalla legge di delega sul federalismo fiscale n.42/2009. Tale raccordo potrebbe essere assicurato dalla previsione secondo cui, il Comitato per i principi contabili, (previsto dal disegno di legge n 2555), possa agire in raccordo con la Commissione Tecnica Paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale

Va precisato che non è ancora chiaro che cosa si intenda per "armonizzazione dei sistemi contabili (art. 2, ddl 2555) e degli schemi di bilancio" visto che una cosa è parlare di "adozione di regole contabili uniformi (art. 2, comma 2, lett. a), altro è fare riferimento all'introduzione di un "comune piano di conti integrato" al fine di consentire il consolidamento ed il monitoraggio e "comuni schemi di bilancio" articolati per missioni e programmi con la classificazione economica e funzionale.

Il ddl sulla contabilità ha rinviato il profilo dell'armonizzazione dei bilanci di regioni ed enti locali ad un decreto delegato previsto dalla legge n.42/2009 (art.2 c.1), ma ha sostituito la lettera h dell'art.2, c.1, L.42/2009, in cui si prevedeva che la delega dovesse individuare i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici di Regioni, Comuni e Province, in base a criteri predefiniti uniformi e concordati in sede di conferenza unificata.

Di tale modalità concertata non vi è più alcun richiamo e il rischio è che la definizione delle modalità sia esclusivamente definita dalle strutture centrali..

Anche in merito all'adozione di bilanci consolidati delle Amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società e organismi controllati secondo schemi comunemente definiti si da consentire la comparabili dei dati, vi è una esigenza imprescindibile, rappresentata , in più occasioni, dalla Corte dei conti nelle attività di controllo.

A fronte di flussi finanziari degli enti locali sempre più cospicui destinati a ripianare le perdite di società partecipate dagli stessi, l'esigenza di una maggiore trasparenza e leggibilità dei dati è doverosa .In

¹ Il disegno di legge è successivamente stato approvato, L 31dicembre 2009 n 196, pubblicata sulla G.U. del 31. 12. 2009 ,serie ordinaria n 303.

tal senso si è già mosso l'Osservatorio per i principi contabili ² che ha sull'argomento emanato tre principi aventi ad oggetto la programmazione, gestione e rendicontazione dell'ente locale ed ha allo studio un ulteriore approfondimento volto a stabilire i requisiti per la redazione e presentazione del bilancio consolidato e per la contabilizzazione degli organismi controllati nel rendiconto consolidato dell'ente locale.

Ma gli approfondimenti delle tematiche appena abbozzate saranno affrontati dai relatori in programma nel complimentarmi con gli organizzatori vorrei richiamare l'attenzione sulla circostanza che iniziative come questa, che analizzano esperienze, comparano metodi, valutano buone pratiche, sono fondamentali per far crescere la cultura della buona gestione fra le Amministrazioni e destano interesse sempre vivo per un organo di controllo attento, come la Corte dei Conti, a che le risorse dei cittadini ricevano la migliore e più efficace utilizzazione.

A tutti, buon lavoro.

² Ora modificato nella composizione e definito Comitato per i principi contabili delle Amministrazioni pubbliche dalla legge di contabilità e finanza pubblica L. 31.12.2009 n. 196, art. 2, c. 5