

COMMISSIONI RIUNITE
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE
DEL FEDERALISMO FISCALE
E BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

18.

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 6 DICEMBRE 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE **ENRICO LA LOGGIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	3, 8, 9, 11
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	3	Bilardo Salvatore, <i>Ispettore generale Capo dell'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni</i>	3, 9, 11
Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato nell'ambito dell'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante le modalità di sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi (Atto n. 427) (ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati):		Lanzillotta Linda (Misto-ApI)	9, 10
		Leo Maurizio (PdL)	9
		Polledri Massimo (LNP)	10
		Stradiotto Marco (PD)	11
		ALLEGATO: Documentazione consegnata dai rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato	13

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Italia dei Valori: IdV; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): PT; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia (Grande Sud): Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE
ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 10,20.

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.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato nell'ambito dell'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante le modalità di sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi (Atto n. 427).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato nell'ambito dell'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante le modalità di sperimentazione della disciplina concernente i sistemi

contabili e gli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi (atto n. 427).

Do la parola al dottor Salvatore Bilardo, Ispettore generale Capo dell'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, che ringrazio molto per essere qui con noi per darci l'opinione della Ragioneria su questo DPCM.

SALVATORE BILARDO, *Ispettore generale Capo dell'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni.* Buongiorno e grazie a tutta la Commissione anche per la celerità con cui sia il Governo, sia la Conferenza unificata, sia la Commissione hanno avviato i lavori per l'esame del DPCM, celerità richiesta dal fatto che la sperimentazione dovrà partire dal 1° gennaio 2012, programma temporale che cerchiamo di rispettare.

Lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente la sperimentazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili agli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi costituisce la seconda fase del processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali, avviato con l'emanazione del decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011, e destinato a concludersi con il decreto legislativo correttivo integrativo previsto dall'articolo 2, comma 7, della legge n. 42.

Questo, verificata l'effettiva rispondenza del nuovo sistema contabile alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e individuate le eventuali criticità e le conseguenti modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia, estenderà la riforma contabile di speri-

mentazione a tutti gli enti territoriali e ai loro enti strumentali, con decorrenza 1° gennaio 2014.

Dall'esperienza dei Paesi a struttura federale risulta ormai chiaro che l'esistenza di un sistema contabile omogeneo, normalizzato costituisce lo strumento per garantire un'elevata autonomia, senza perdere la necessaria unità del sistema, assicurando anzi la produzione e la circolazione di tutte le informazioni necessarie. Tale esigenza appare ancor più rilevante alla luce delle sempre più impellenti necessità di coordinamento della finanza pubblica, richieste da un lato dal processo federale in corso, dall'altro dagli obiettivi dell'Unione europea.

La riforma costituzionale in materia di pareggio di bilancio approvato dalla Camera e ora all'esame del Senato, contribuirà decisamente alla realizzazione di tale obiettivo, prevedendo l'inserimento dell'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie oggetto di legislazione esclusiva dello Stato, attualmente assegnate alla competenza concorrente.

È un passaggio fondamentale, perché è forte il timore che la competenza legislativa regionale in materia, a Costituzione invariata, possa vanificare il percorso di armonizzazione avviato dal decreto legislativo n. 118 del 2011. Quanto previsto dal predetto decreto legislativo e dal DPCM in esame dovrà infatti essere oggetto di autonomo recepimento con legge regionale, con i conseguenti rischi di differenti discipline tra regione e regione, nonostante il decreto legislativo n. 118 del 2011.

Nelle more dell'approvazione della modifica costituzionale, è auspicabile pertanto promuovere uno schema comune di legge regionale di recepimento del decreto legislativo n. 118 del 2011, da condividere in sede di Conferenza Stato-Regioni, cui devono far riferimento i vari Consigli regionali.

Lo schema di decreto in esame prevede a disciplinare le modalità di attuazione della sperimentazione biennale a decorrere dal 2012 e a definire puntual-

mente i contenuti della riforma contabile delineata dal Titolo I del decreto legislativo n. 118 del 2011.

La corposa documentazione allegata allo schema di decreto è stata elaborata con l'obiettivo di garantire la qualità, la trasparenza e la confrontabilità dei bilanci delle amministrazioni pubbliche territoriali, in considerazione delle esigenze informative di tutti gli utilizzatori dei conti pubblici: cittadini, organi di governo degli enti, amministratori pubblici, organi di controllo, istituzioni preposte al controllo della finanza pubblica comprese quelle internazionali, finanziatori, creditori.

Lo schema di decreto è il prodotto di circa due anni di intenso lavoro del Gruppo Bilanci costituito nell'ambito della COPAFF, che, come per il decreto legislativo n. 118 del 2011, ha potuto avvalersi delle esperienze e delle professionalità dei rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Ragioneria generale dello Stato, del Ministero dell'interno, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero della salute, dell'Istat, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'UPI, dell'ANCI, dell'ABI e dell'Ordine dei commercialisti, garantendo in tal modo sia la qualità del risultato che la piena condivisione del decreto a livello interistituzionale, confermata dall'intesa sancita in Conferenza Unificata nella seduta del 27 ottobre 2011.

L'individuazione degli enti da coinvolgere nella sperimentazione è stata effettuata tenendo conto della collocazione geografica e della dimensione demografica, sulla base delle segnalazioni della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, dell'UPI e dell'ANCI, e condivisa anche a livello politico dall'intesa sancita in Conferenza Unificata nella seduta del 27 ottobre.

Partecipano alla sperimentazione 5 regioni, 12 province e 67 comuni, come indicati nell'allegato 1. Risulta la richiesta dell'ANCI di iscrizione all'ordine del giorno della prossima Conferenza Unificata per includere ulteriori 13 comuni fra

gli enti sperimentatori. Considerato che, ai sensi di quanto previsto all'articolo 3, comma 4, dello schema di decreto in esame, ciascun ente sperimentatore dovrà coinvolgere almeno 2 enti strumentali, uno in contabilità finanziaria e uno in contabilità economico-patrimoniale e che le regioni dovranno estendere la sperimentazione almeno a un ente sanitario del proprio territorio, gli enti coinvolti nella sperimentazione saranno oltre un centinaio.

Un primo successo del progetto è dunque costituito dal livello di partecipazione alla sperimentazione, di gran lunga superiore alle aspettative, che costituisce un importante segnale della propensione all'innovazione da parte delle amministrazioni pubbliche territoriali e delle loro associazioni, con particolare riferimento all'obiettivo dell'armonizzazione dei conti pubblici.

Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 118 del 2011, nel corso della sperimentazione gli enti si adeguano alle disposizioni di cui al Titolo I dello stesso decreto n. 118, alle norme del decreto in esame, nonché alle discipline contabili vigenti in quanto con essi compatibili.

La vastità della riforma oggetto di sperimentazione non consente di prevedere un sistema parallelo a quello ufficiale. Pertanto le disposizioni riguardanti la sperimentazione sono applicate in via esclusiva, con particolare riferimento alla nuova configurazione del principio della competenza finanziaria.

Solo con riferimento agli schemi di bilancio, è stato possibile prevedere una gestione parallela, nella quale nel 2012 i nuovi schemi di bilancio hanno solo una funzione conoscitiva e affiancano quelli previgenti, che conservano valore a tutti gli effetti giuridici, compreso l'aspetto autorizzatorio, mentre nel 2013 nuovi schemi di bilancio assumono valore giuridico, affiancati ai vecchi schemi che assicurano invece solo la funzione conoscitiva.

In considerazione della scarsità di tempo disponibile per l'avvio della sperimentazione, il decreto prevede una moda-

lità flessibile di attuazione della stessa, con la facoltà riconosciuta a ciascun ente - prevista dall'articolo 2, comma 4 - di rinviare solo per il primo anno le attività più impegnative riguardanti l'adozione del piano dei conti integrato, della contabilità economico-patrimoniale, del bilancio consolidato.

In attuazione all'articolo 35, comma 6, del decreto legislativo n. 118 del 2011, che prevede un sistema premiante senza oneri per la finanza pubblica a favore degli enti sperimentatori, è stata prevista una riduzione della manovra a carico dell'esercizio 2012 per complessivi 20 milioni.

In altri termini, gli enti in sperimentazione avranno maggiori spazi finanziari nell'ambito del patto di stabilità interno per complessivi 20 milioni. Gli enti che non applicano correttamente la disciplina prevista dal decreto in esame saranno esclusi dalla sperimentazione con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su indicazione della COPAFF.

La disciplina della sperimentazione dedica un'attenzione particolare alla definizione generale della configurazione del principio della competenza finanziaria, introdotto in via sperimentale sia dal decreto legislativo n. 118 che dal decreto legislativo n. 91 del 2011 sull'armonizzazione contabile degli enti della P.A., secondo cui le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge, ma con l'imputazione all'esercizio nel quale essa viene a scadenza.

La definizione generale del principio è riportata nell'allegato 1 allo schema di decreto, e sottolinea in particolare l'esigenza di garantire la copertura finanziaria delle spese fin dal momento in cui sorgono le relative obbligazioni, a prescindere dall'esercizio in cui saranno imputate, e ribadisce che, in sede di monitoraggio degli equilibri di bilancio e assestamento generale, occorre dare atto del rispetto di tali equilibri per la gestione di competenza, per la gestione dei residui, nonché nel-

l'ambito del sistema di bilancio pluriennale autorizzatorio per le annualità successive.

Le modalità applicative del principio generale delle competenze finanziarie per le singole tipologie di entrate e di spesa sono specificate nell'allegato 2 allo schema di decreto relativo al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, che costituisce un dettagliato manuale operativo per gli enti sperimentatori.

Al riguardo è opportuno sottolineare che l'individuazione delle norme tecniche di dettaglio, di specificazione e di interpretazione del principio generale della competenza finanziaria ha consentito al Gruppo Bilanci di verificarne e apprezzarne le potenzialità, individuate in occasione della predisposizione del decreto legislativo n. 118, e cioè impedire l'accertamento di entrate future ed evitare l'impegno di obbligazioni inesistenti, rendendo così possibile conoscere attraverso i bilanci i debiti effettivi degli enti, rafforzare la funzione programmatica del bilancio, favorire la modulazione dei debiti finanziari secondo gli effettivi fabbisogni degli enti, avvicinare la competenza finanziaria alla competenza economica.

Di fatto, il nuovo principio di competenza finanziaria consente di riportare il bilancio alla sua vera natura di documento rappresentativo dei fatti economici e dell'attività dell'ente. Considerato che l'armonizzazione è frutto anche di scritture analoghe in presenza di medesimi fatti gestionali, l'allegato 2 omogeneizza i concetti di impegno e di accertamento, prevedendo medesimi comportamenti da parte di tutti gli operatori, attraverso regole di dettaglio puntuali per ciascuna tipologia di entrate e di spesa.

Tale finalità è perseguita anche attraverso esempi concreti, con riferimento alle fattispecie più complesse, quali ad esempio registrazione di spese di investimento finanziata con forme di finanziamento flessibile.

Oltre ai principi applicati concernenti la contabilità finanziaria, lo schema di decreto prevede anche l'adozione del prin-

cipio applicato della contabilità economico-patrimoniale, del principio applicato dei bilanci consolidati.

Al riguardo si rappresenta che il principio contabile applicato n. 3, congiuntamente al piano dei conti integrato, definisce un sistema di attuazione della contabilità economico-patrimoniale integrata alla contabilità finanziaria omogenea per le regioni e gli enti locali. Gli allegati nn. 5 e 6 riportano, rispettivamente, il piano dei conti integrati delle regioni e degli enti locali, costituito per entrambi dall'elenco delle voci del bilancio gestionale finanziario, dei conti economici e dei conti patrimoniali, definiti in modo da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali.

Entrambi i piani dei conti sono stati predisposti estraendo dal piano dei conti generale delle pubbliche amministrazioni in via di definizione, in attuazione del decreto legislativo n. 91 del 2011, le voci che interessano in particolare ciascun comparto.

Gli allegati nn. 7 e 8 riguardano, rispettivamente, gli schemi del bilancio di previsione e del rendiconto, elaborati secondo il medesimo modello per le regioni e gli enti locali, in modo da consentire il confronto e il consolidamento dei conti pubblici, il loro raccordo con le classificazioni economiche e funzionali individuate dai regolamenti comunitari, e l'adozione del principio della competenza finanziaria cosiddetto « potenziato », secondo la definizione del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Il bilancio di previsione è composto dal preventivo annuale delle competenze finanziarie e di cassa e dal preventivo pluriennale di competenza, e il rendiconto è costituito dal conto del bilancio, dal conto economico e dallo stato patrimoniale. Per entrambi i documenti la classificazione economica di terzo livello delle categorie per le entrate dei macroaggregati per le spese è rappresentata in appositi allegati. Gli schemi approvati dagli organi di governo territoriale prevedono infatti l'articolazione delle entrate e delle spese fino al livello relativo alla rispettiva unità di voto, le tipologie per le entrate, i

programmi per le spese, con ulteriore dettaglio per quest'ultimi, tale da distinguere la componente di spesa corrente da quella in conto capitale.

Particolare attenzione merita la classificazione delle spese in missione e programmi, definita secondo uno schema comune a tutti i livelli di governo, che mira ad attribuire una maggiore trasparenza al processo di allocazione delle risorse pubbliche alle politiche di settore.

L'allegato n. 8 d) al rendiconto riguarda invece gli accertamenti e gli impegni imputati agli esercizi successivi a quello a cui si riferisce il consuntivo, svolgendo così una fondamentale funzione di trasparenza per la gestione degli esercizi futuri. L'allegato n. 8 e) al rendiconto riguarda infine l'articolazione dei costi per missione. Gli allegati nn. 9 e 10 allo schema di decreto riguardano i prospetti di ripartizione delle spese per missioni e programmi, rispettivamente degli enti strumentali non sanitari in contabilità civilistica e degli enti sanitari, la cosiddetta « tassonomia ».

Al fine di consentire il monitoraggio e il consolidamento dei conti pubblici, gli enti di cui sopra adottano la classificazione economica prevista per la rilevazione SIOPE e la medesima articolazione in missione programmi prevista per l'amministrazione pubblica in contabilità finanziaria. L'allegato n. 11 riguarda lo schema di bilancio consolidato, al quale lo schema di decreto dedica il titolo V e il principio applicato n. 4.

La relazione sul federalismo fiscale presentata dal Governo alle Camere il 30 giugno 2010, prevista dall'articolo 2, comma 6 della legge 42 del 2009, evidenziava come il deficit di uniformità delle informazioni contabili delle amministrazioni pubbliche territoriali risultasse determinato in misura rilevante dal fenomeno delle esternalizzazioni, in particolare dai grandi comuni e dalle regioni che si sono progressivamente sdoppiati, creando strutture societarie parallele, il fenomeno dei « Grandi Comuni holding » e delle « Regioni holding ».

Anche nella requisitoria del Procuratore generale della Corte dei conti, nel giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato, tra i fattori di incidenza sull'entità della spesa pubblica nel suo complesso si rilevano i profili delle società partecipate in generale. Per quanto riguarda le società pubbliche, i dati risultanti dal censimento elaborato dal Dipartimento della funzione pubblica, riguardante le partecipazioni di comuni, province, regioni e strutture centrali affluite nella Banca dati CONSOC, indica in oltre 7.000 enti alla fine del 2009 il numero di consorzi e società, con un aumento del 5 per cento rispetto all'anno precedente e con l'ovvio, corrispondente incremento del numero degli amministratori.

La disciplina del bilancio consolidato è stata definita cercando di conciliare le due fondamentali funzioni conoscitive attribuite a tale documento contabile: conoscere la situazione patrimoniale finanziaria ed economica complessiva di una pluralità di soggetti tra loro collegati, facenti capo ad un'amministrazione pubblica; neutralizzare l'impatto economico del fenomeno delle esternalizzazioni, per conoscere la natura e la dimensione complessiva del gruppo dei soggetti facenti capo ad un'amministrazione pubblica.

Come è noto, infatti, a seguito del trasferimento, attraverso contratti e convenzioni, dello svolgimento di funzioni, servizi e attività strumentali ad altri soggetti pubblici o privati, i bilanci dei singoli enti possono fornire informazioni incomplete e non rappresentative delle attività e delle funzioni complessivamente svolte, e a parità di servizi resi alla collettività presentano situazioni del tutto differenti. In particolare, nel caso in cui con il servizio e l'attività risultino esternalizzate anche le relative fonti di finanziamento, i bilanci delle amministrazioni pubbliche che esternalizzano indicano solo una quota della spesa. Nel caso limite in cui le entrate correlate al servizio esternalizzato fossero in grado di finanziare la spesa, nel bilancio di amministrazione pubblica trasferente non risulterebbe alcuna voce relativa relativa all'attività svolta.

Considerato che la prima finalità richiede procedure di consolidamento dei dati contabili applicate per l'azione di diminuzione del controllo esercitato nei confronti singoli componenti del gruppo, mentre la seconda deve fare riferimento all'incidenza dei ricavi imputabile alla controllante, si è preso atto dell'impossibilità di elaborare un bilancio consolidato, che consenta contemporaneamente di rappresentare la consistenza patrimoniale e finanziaria del gruppo e di rilevare interamente il fenomeno delle esternalizzazioni.

Non ritenendo opportuno imporre agli enti l'elaborazione di due distinti bilanci consolidati, necessari per soddisfare entrambe le esigenze conoscitive, il gruppo di lavoro ha disciplinato il bilancio consolidato con l'obiettivo di rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative su enti strumentali e le sue società controllate o partecipate.

Conseguentemente, il perimetro di consolidamento è stato individuato facendo riferimento a una definizione di controllo analoga a quella civilistica. Attraverso la definizione di società partecipate e l'influenza dominante, è stato tuttavia possibile considerare la dimensione più significativa del fenomeno delle esternalizzazioni, costituita dalle società *in house*.

Con riferimento alla programmazione, lo schema di decreto disciplina il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, che svolge la funzione di illustrare gli obiettivi della gestione, misurarne i risultati, monitorarne l'effettivo andamento in termini di servizi forniti e di interventi realizzati. Il piano si raccorda al sistema di obiettivi e indicatori adottati da ciascuna amministrazione, ai sensi del decreto legislativo n. 150 del 2009.

Il titolo IV dello schema di decreto individua i requisiti minimi del piano degli indicatori e rinvia alla definizione di un sistema comune di indicatori, necessario per consentire il confronto tra gli enti e gli esiti della sperimentazione.

Anche se la principale garanzia di successo della sperimentazione è costituita dall'elevata partecipazione degli enti e dalla condivisione degli obiettivi perseguiti, favorita dalla preziosa attività di individuazione e di promozione della riforma svolta dalle associazioni degli enti, i risultati positivi della sperimentazione sono assicurati anche dall'attività di assistenza e di supporto agli enti sperimentatori da parte del Gruppo Bilanci.

Per lo svolgimento di tale attività, il Gruppo Bilanci ha costituito un apposito sottogruppo di lavoro operativo dedicato alla sperimentazione e ha richiesto la creazione presso la Ragioneria generale dello Stato di un sito internet dedicato e di una casella di posta elettronica dedicata.

Nel corso della sperimentazione, in considerazione degli esiti dell'attività di monitoraggio, il Gruppo Bilanci valuterà la necessità di introdurre ulteriori principi contabili applicati, ad esempio per la programmazione e per l'inventario, e provvederà alla predisposizione dello schema di decreto correttivo e integrativo, che estenderà la riforma a tutti gli enti territoriali, dedicando particolare attenzione all'individuazione delle disposizioni necessarie all'adeguamento dell'ordinamento contabile degli enti locali e delle regioni (il decreto legislativo n. 76 del 2000 per le regioni, il decreto n. 267 del 2000 per gli enti locali, la legge 350 del 2003, con riferimento alla definizione del debito degli enti territoriali).

Si tratta di un profondo e incisivo intervento di riforma degli ordinamenti contabili territoriali, finalizzato a una sempre maggiore trasparenza dei conti pubblici, anche al fine di assumere decisioni ponderate e consapevoli nell'interesse della collettività. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Bilardo. Per noi è estremamente utile avere questa relazione al fine di approfondire meglio i nostri lavori.

Do quindi la parola ai colleghi che desiderino intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

MAURIZIO LEO. Grazie, presidente. Con riferimento alle considerazioni del dottor Bilardo in merito al bilancio consolidato, dove accanto al bilancio dell'ente locale si compendiano anche i bilanci delle società strumentali, delle società partecipate, mi chiedo se sia stata approfondita l'ipotesi in cui del gruppo ente territoriale e società partecipate facciano parte anche società quotate.

Come lei sa, per le società quotate la determinazione dei piani contabili è fatta non sulla base dei principi contabili nazionali, bensì in base ai principi contabili internazionali (IAS/IFRS), dove gli asset vengono assunti non sulla base dei costi storici, bensì sulla base del *fair value*, valore di mercato.

Nel momento in cui si va a fare un consolidamento, quindi si assumono i dati degli enti locali, delle società partecipate che adottano i principi contabili nazionali e i dati delle società partecipate che adottano gli IAS/IFRS, mi chiedo come si riesca a mettere insieme tutta questa situazione. Teniamo presente che, quando furono introdotte nel nostro ordinamento le regole degli IAS/IFRS per le società non controllate dagli enti locali, si è adottato un principio uniforme, quindi si è detto che si devono seguire gli IAS per tutti, quindi anche per le società che non sarebbero destinatarie della normativa.

Sul bilancio consolidato, laddove ci sono società quotate, anche considerando alcune realtà territoriali penso che verranno fuori alcuni problemi.

LINDA LANZILLOTTA. La relazione è molto complessa, quindi ci riserviamo di esaminarla. Credo che le osservazioni dell'onorevole Leo meritino un approfondimento.

Vorrei chiedere un chiarimento. L'articolo 22, comma 2, sempre in materia di società controllate, forse andrebbe formulato meglio, perché si dice che « i contratti di servizio pubblico e gli atti di concessione stipulati con società che svolgono propriamente l'attività oggetto di tali contratti comportano l'esercizio di influenza dominante ».

Questo è vero laddove la società è anche detenuta dall'ente locale, ma detta così implica che non ci possa essere una società non appartenente all'ente locale che sia titolare di un contratto di servizio, cioè che non esista una liberalizzazione possibile, perché per definizione la società che è titolare del contratto è di proprietà dell'ente locale. Forse andrebbe specificato, perché una società detenuta da altri soggetti non diventa controllata solo in quanto è titolare in via prevalente del contratto di servizio. Questo è un passaggio delicato.

Uno dei punti a cui lei faceva riferimento era la classificazione anche sul piano informatico secondo il sistema SIOPE. Nel corso della discussione del decreto sui principi contabili, avevamo affrontato il problema della standardizzazione informatica, perché si deve consolidare la gestione informatica.

Vorrei sapere se si stia facendo qualcosa in questo senso, perché l'esperienza più che la sperimentazione che si sta facendo attraverso la SOSE per quanto riguarda i costi standard mi sembra molto critica; anzi forse, presidente, questa verifica sul lavoro che sta facendo la SOSE, che risulta abbastanza complicata, andrebbe incrociata con questa, perché, se non abbiamo il modo per standardizzare l'oggetto su cui c'è la proiezione contabile, sarà difficile fare il consolidamento contabile.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Bilardo per la replica.

SALVATORE BILARDO, *Ispettore generale Capo dell'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni*. Riservandomi ovviamente ulteriori approfondimenti perché ovviamente le tematiche sono molto complesse, soprattutto è stato giustamente colto il punto delicato di tutta la riforma, che è quello del bilancio consolidato.

In sede di Conferenza unificata gli enti territoriali destinatari della norma hanno richiesto la facoltà di decidere chi parta con il bilancio consolidato già dal primo anno e chi lo rinvii a un momento suc-

cessivo, proprio per la difficoltà applicativa che il bilancio consolidato pone.

Già per quanto riguarda le difficoltà sull'area di consolidamento, nel DPCM trovate lo sforzo comune del Gruppo Bilanci per individuare e dare paletti certi sull'area di consolidamento. Le scelte in proposito potevano essere diversissime, questa è una delle scelte che ha cercato di avvicinare il più possibile al codice civile, ma allo stesso tempo ha voluto aprire degli spazi di conoscenza più ampi con l'articolo 23, laddove vengono richiamate le società partecipate con riferimento all'influenza dell'ente locale.

Il problema della omogeneizzazione tra diverse forme di contabilità con riferimento alle società quotate e ai principi internazionali è il problema che abbiamo sul tavolo e che stiamo cercando di affrontare. Abbiamo un problema analogo sul consolidamento della spesa per il personale tra ente locale e forme esternalizzate, per mettere insieme diversi concetti di spesa e di costo, e il problema posto dall'onorevole Leo è un ulteriore salto in avanti ancora più complesso.

La sperimentazione è stata avviata fino a scontrarsi con i problemi concreti della realtà, perché questo è uno dei punti delicati, pur sapendo che la strada non può che essere quella di conoscere, attraverso il bilancio consolidato, la situazione finanziaria di tutto ciò che gira attorno all'ente locale.

Il SIOPE è stato richiamato con riferimento alla tassonomia per gli enti che sono in contabilità economico-patrimoniale, perché abbiamo « tassonomia » con riferimento alle aziende del servizio sanitario nazionale, che stanno in contabilità economico-patrimoniale e attraverso il SIOPE ci consentono di avere informazioni omogenee.

L'obiettivo è quello di arrivare alla massima omogeneizzazione anche a livello informatico con un sistema di codificazione molto puntuale di ogni singolo fatto gestionale, per evitare che comportamenti diffusi portino a risultati diffusi nella conoscenza della situazione finanziaria di un ente rispetto a un altro. L'attuale piano

dei conti integrato ha cercato di individuare voci comuni a tutte le pubbliche amministrazioni, consentendo ovviamente delle deviazioni laddove la specificità della singola Pubblica amministrazione richiedeva inevitabilmente di deviare.

Tutti i comuni avranno lo stesso sistema e l'obiettivo è che tutte le pubbliche amministrazioni abbiano lo stesso sistema, tanto che il nostro piano dei conti è figlio del piano dei conti che il Comitato per i principi contabili sta formalizzando in sede di gruppo di lavoro e di attuazione della legge n. 196.

LINDA LANZILLOTTA. In merito alla valutazione del dottor Bilardo, l'altro giorno è stato approvato dalla Camera un nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione, in cui c'è un punto molto innovativo per il sistema di finanza locale, e cioè si introduce una sorta di principio di regionalizzazione della finanza locale, perché è prevista la possibilità che il pareggio di bilancio degli enti locali sia compensato a livello regionale.

Vorrei sapere se lei ritenga che questo possa avere un impatto sia per quanto riguarda il ruolo legislativo e regolatorio delle regioni, sia per quanto riguarda una possibilità di differenziazione sul territorio.

Ci sono degli snodi complessi, perché quella degli enti locali diventa una finanza intermediata, e non so come diventerà quella delle province, ma probabilmente, se rimane questo testo, quelli delle province saranno consolidati con i bilanci regionali.

MASSIMO POLLEDRI. Mi scusi se esco dal seminato, ma mi dicono che è previsto nelle sperimentazioni. Per quanto riguarda i bilanci delle ASL, che non sono inferiori come complessità e come pittoresca capacità di improvvisazione rispetto a quella gli enti locali. Recentemente come Commissione parlamentare di inchiesta sugli errori sanitari abbiamo verificato una piccola questione del valore di 300 milioni di euro. Vorrei sapere se in futuro vi sia la possibilità di un'armonizzazione dopo la sperimentazione, che possa portare qualche elemento di certezza sul giudizio.

MARCO STRADIOTTO. Stavo guardando l'elenco degli enti partecipanti alla sperimentazione, l'allegato 1 alla relazione del dottor Bilardo, e mi sembra di rilevare un certo squilibrio per quanto riguarda i comuni, perché sono 25 capoluoghi contro un totale di 54.

Rischiamo che nella gran parte dei comuni che non sono capoluoghi di provincia non venga fatta una sperimentazione omogenea.

Vorrei sapere quindi se l'individuazione di quei comuni sia stata fatta solo su indicazione dell'ANCI e dell'UPI o se si sia tentato di fare un ragionamento che comprendesse un campione possibilmente più omogeneo rispetto agli 8.200 comuni.

SALVATORE BILARDO, *Ispettore generale Capo dell'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni*. Sul pareggio di bilancio e la riforma della Costituzione anche la riforma costituzionale andrà declinata nella relativa legge, quindi esprimo come attualmente ho inteso la norma a cui lei faceva riferimento. È evidente che al momento do un'interpretazione personale.

L'ho intesa non tanto come potestà regionale quanto come possibilità che, dato l'obiettivo a livello di singolo ente del pareggio di bilancio — intendo per pareggio di bilancio l'equilibrio di parte corrente come attualmente definito dal testo unico sugli enti locali (TUEL), ma senza le deroghe che la legislazione ha apportato a questo principio —, è consentito ai comuni di una regione di svincolarsi da questo obbligo, purché sia compensato da margini, e quindi l'arbitraggio dovrebbe essere a livello regionale, il che non significa che comunque la regione possa modificare l'assetto o la regola.

Il concetto della regionalizzazione del patto di stabilità interno forse è esteso anche al concetto di debito, e non solo al concetto di indebitamento netto.

Le ASL non sono oggetto di questo DPCM; il decreto n. 118 ha uno specifico titolo dedicato alla sanità, ma lì non è prevista sperimentazione se non per la tassonomia, e il nuovo sistema, che non è materia di questo DPCM, parte dal 1° gennaio 2012 senza sperimentazione. L'omogeneizzazione dovrebbe già essere nei fatti, perché le ASL operano secondo la contabilità civilistica. Probabilmente, però, mi sfugge qualche aspetto, anche perché la materia è di competenza di un altro Ispettorato della Ragioneria generale dello Stato.

Per quanto riguarda gli enti in sperimentazione, devo riconoscere che la difficoltà è stata proprio di avere partecipazione da parte dei comuni del Sud e quindi riuscire a tradurre le due direttive impartite dal decreto legislativo n. 118, cioè la dimensione demografica e la distribuzione territoriale, ha richiesto uno sforzo.

Abbiamo accolto le proposte di ANCI, UPI e CINSEDO, ricordando sempre l'esigenza di rispettare questi due paletti che il decreto legislativo ha dato. Grazie.

PRESIDENTE. Vi ringrazio molto anche a nome di tutti i componenti delle Commissioni riunite. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dai rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10,55.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 4 giugno 2012.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO

Armonizzazione sistemi contabili – La sperimentazione



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

AUDIZIONE

presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

6 dicembre 2011

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente la sperimentazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi, in attuazione dell'articolo 36, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

(Dott. Salvatore Bilardo – Ispettore Generale Capo presso l'Ispettorato Generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni)

Armonizzazione sistemi contabili – La sperimentazione

Elenco degli enti partecipanti alla sperimentazione

- Regioni
 - 1) Basilicata
 - 2) Campania,
 - 3) Lazio,
 - 4) Lombardia,
 - 5) Sicilia.

- Province
 - 1) Biella
 - 2) Bologna
 - 3) Brescia
 - 4) Caserta
 - 5) Catania
 - 6) Firenze
 - 7) Genova
 - 8) Roma
 - 9) Pescara
 - 10) Potenza
 - 11) Savona
 - 12) Treviso

- Comuni
 - 1) Alba
 - 2) Andora
 - 3) Ascoli Piceno
 - 4) Avezzano
 - 5) Bari
 - 6) Barlassina
 - 7) Biella
 - 8) Bologna
 - 9) Brescia
 - 10) Bronte
 - 11) Cagliari
 - 12) Cattolica
 - 13) Cossignano
 - 14) Faggiano
 - 15) Falconara Marittima
 - 16) Firenze
 - 17) Frascati
 - 18) Frosinone
 - 19) Genova
 - 20) Guglionesi
 - 21) Iglesias
 - 22) Livorno

Armonizzazione sistemi contabili – La sperimentazione

- 23) Lodi
- 24) Magenta
- 25) Manfredonia
- 26) Matera
- 27) Milano
- 28) Morgongiori
- 29) Napoli
- 30) Perugia
- 31) Pescara
- 32) Pizzo Calabro
- 33) Poggio Mirteto
- 34) Portici
- 35) Porto Cesareo
- 36) Potenza
- 37) Prato
- 38) Reggio nell'Emilia
- 39) Roma
- 40) San Zenone degli Ezzellini
- 41) Sanluri
- 42) Sant'Angelo Le Fratte
- 43) Sassuolo
- 44) Satriano
- 45) Scanzano Jonico
- 46) Sorbolo
- 47) Sortino
- 48) Torino
- 49) Trani
- 50) Trasacco
- 51) Treviso
- 52) Venezia
- 53) Vicenza
- 54) Vogogna

➤ Comuni (per i quali l'ANCI ha chiesto l'integrazione del decreto di individuazione degli enti in sperimentazione)

- 55) Bisceglie
- 56) Brembate
- 57) Budrio
- 58) Fermo
- 59) Giussano
- 60) Grazzanise
- 61) Grottaferrata
- 62) Modena
- 63) Pavia
- 64) Piazza Armerina
- 65) Suspirolo
- 66) Susegana
- 67) Viterbo

€ 1,00



16STC0018590