

L'illegittimità ha riguardato l'art. 5 nella parte in cui si applica alle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, e alle province autonome. Tale articolo, infatti, come modificato dall'art. 1-bis, comma 4, del D.L. 174/2012, prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della **Ragioneria generale dello Stato possa attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile**, anche nei confronti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzii situazioni di squilibrio finanziario.

Ad avviso della Corte, pur essendo legittime le leggi statali quando siano intese ad acquisire dalle Regioni dati utili, "anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica" e in particolare "in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti", l'art. 5, invece si pone al di là di questo limite perché non attribuisce alla Corte dei conti "ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi".

Fermo restando il limite del coordinamento della finanza pubblica, "il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo, analogo a quello che spetta invece nei confronti degli enti appartenenti al plesso organizzativo statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. ". Invece, nella fattispecie, le previsioni dell'art. 5 superano i limiti dei principi di coordinamento della finanza pubblica e incidono la competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici, sia per le regioni ordinarie che per quelle ad autonomia speciale. Questo effetto è apprezzabile sia perché viene riservato "all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi consacrato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995)", sia perché "ciò accade in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale".

### 5.11 Il ripristino del sistema di Tesoreria unica

Si ricorda che il sistema di tesoreria unica che si è andato costituendo a partire dalla prima metà degli anni '80 con la legge n. 720/1984 rispondeva all'esigenza di contenere i costi dell'indebitamento, potenziando le disponibilità di tesoreria dello Stato e riducendo pertanto il ricorso al mercato finanziario e la conseguente emissione di titoli pubblici necessari per la copertura del fabbisogno del settore statale. Esso, inoltre, intendeva conferire ai flussi finanziari dell'intero settore una maggiore trasparenza mediante un'organica regolamentazione, introducendo, al tempo stesso, un controllo più stringente sulla capacità di spesa degli enti.

Il sistema si è andato formando per il concorso di successivi interventi legislativi a partire dal 1980, che qui non si dettagliano, ma dei quali il più significativo è rappresentato dall'articolo 40 della legge n. 119/1981 (legge finanziaria per il 1981), che limitava le disponibilità che gli enti pubblici potevano detenere presso le aziende di credito. Su tale normativa è poi intervenuta la

**legge 29 ottobre 1984, n. 720** che ha fissato i criteri generali per l'**istituzione del sistema di tesoreria unica** e definito i criteri per l'individuazione degli enti sottoposti al sistema.

L'accelerazione del processo di **rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali** ha imposto l'esigenza, a partire dal 2006, di una ridefinizione del sistema di tesoreria unica per tali enti.

Con il **D.Lgs. 7 agosto 1997, n. 279** (articoli 7, 8 e 9), il sistema di tesoreria unica per le **regioni** e gli **enti locali** è stato oggetto di rilevanti modifiche, che hanno previsto, peraltro, il suo **graduato superamento** in relazione al progressivo conferimento a tali enti di ulteriori funzioni ed entrate proprie.

Con la legge n. 449/1997 (articolo 51, comma 3) il nuovo regime di attuazione del sistema della tesoreria unica, di cui agli articoli 7 e 9 del D.Lgs. n. 279/1997 è stato esteso anche alle Università statali a decorrere dal 1999. Per i Dipartimenti universitari e gli altri centri dotati di autonomia finanziaria e contabile delle università è stata, invece, prevista, ai sensi dell'articolo 29, comma 10, della legge n. 448/1998, la fuoriuscita dal sistema della tesoreria unica.

Il regime speciale previsto per gli enti territoriali dal D.Lgs. n. 279/1999 - definito comunemente come "misto" - distingue il regime applicabile alle diverse entrate degli enti, prevedendo che **soltanto i fondi provenienti dal bilancio dello Stato** (comprese le entrate provenienti da indebitamento assistito dallo Stato, nonché quelle connesse alla devoluzione di tributi erariali alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano) debbano **affluire nelle contabilità speciali di tesoreria**, mentre le **entrate proprie** (acquisite dagli enti territoriali in forza di potestà tributaria propria, da compartecipazione al gettito di tributi statali o da indebitamento senza intervento statale) sono escluse dal versamento nella tesoreria statale, per essere **depositate direttamente presso il sistema bancario** e utilizzate prioritariamente per i pagamenti di tali enti.

L'applicazione di questo nuovo sistema di tesoreria, inizialmente limitato soltanto ad alcune fattispecie di enti locali e alle Università, è stato esteso con il **D.L. 25 giugno 2008, n. 112<sup>43</sup>**, articolo 77-*quater*, a **tutte le regioni, a tutti gli enti locali** (senza distinzione in base alla classe demografica) e agli enti del settore sanitario (aziende ospedaliere regionali ed universitarie, i policlinici universitari, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le agenzie sanitarie regionali). Il D.L. n. 112 ha, inoltre, provveduto a razionalizzare e uniformare il regime di tesoreria unica nei confronti degli enti soggetti al regime di tesoreria ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. n. 279/1997, ponendo

<sup>43</sup> *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.*

fine ai regimi differenziati che si sono sedimentati per i vari enti secondo discipline specifiche ed eccezioni succedutesi nel tempo.

Successivamente, pur in presenza di una disciplina evidentemente volta all'ulteriore rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali – ed in particolare di regioni ed enti locali – a partire **dal 2012** è stata **ripristinato**, per un periodo temporale definito (fino al 31 dicembre 2014), **il sistema di tesoreria unica** “centralizzata” iniziale, in relazione, presumibilmente, alle necessità connesse alla **crisi economico finanziaria nel settore della finanza pubblica**<sup>44</sup>.

In particolare, l'**articolo 35**, commi da 8 a 13, **del D.L. n. 1/2012** ha disposto la **sospensione fino al 31 dicembre 2014** dello **speciale regime di tesoreria unica** definito comunemente come “misto” previsto, dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, per regioni, enti locali, enti del comparto sanità e università ed il **ripristino dell'originario regime di tesoreria unica**.

Pertanto, **fino al 31 dicembre 2014** agli enti e organismi pubblici suddetti è **tornato ad applicarsi l'ordinario sistema di tesoreria unica** disciplinato dall'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720, secondo il quale **tutte le entrate** dei predetti enti **devono essere versate** presso le sezioni di **tesoreria provinciale dello Stato** (precisamente, le entrate proprie in contabilità speciale fruttifera e le altre entrate in contabilità speciale infruttifera).

I tesorieri sono tenuti ad eseguire i **pagamenti** utilizzando **prioritariamente le entrate proprie** degli enti direttamente riscosse e, successivamente, impegnando le somme giacenti nelle contabilità speciali di tesoreria provinciale, utilizzando prima le disponibilità delle contabilità fruttifere.

Il comma 9 dell'articolo 35 del D.L. n. 1/2012 ha disposto il versamento del **50% delle disponibilità** liquide esigibili depositate presso i tesorieri alla data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo sulle rispettive contabilità speciali, sottoconto fruttifero, aperte presso la tesoreria statale, alla data del **29 febbraio 2012**; il **rimanente 50%** è stato versato alla data del **16 aprile 2012**.

<sup>44</sup> Secondo la Relazione tecnica presentata dal Governo al disegno di conversione del D.L. n. 1/2012, con la norma in questione si prevedeva l'afflusso presso la tesoreria statale di almeno 8,6 miliardi di euro, calcolati quale media delle risorse detenute presso il sistema bancario nel periodo gennaio-novembre 2011 da regioni, province, comuni, comunità montane, unioni di comuni, enti del comparto sanità, università nonché dei dipartimenti universitari, reinseriti nella tesoreria unica.

Su tali somme, costituenti risorse proprie degli enti da versare nella tesoreria statale sul sottoconto fruttifero, lo Stato è tenuto a corrispondere un interesse pari all'1 per cento, il cui onere veniva stimato dalla relazione tecnica in circa 60 milioni di euro nel 2012 e 70 milioni nel 2013 e 2014.

Nel complesso, la relazione tecnica, evidenziando come l'afflusso di risorse presso la tesoreria statale e la conseguenza maggiore giacenza di liquidità si sarebbe tradotto in una minore emissione di titoli del debito pubblico, stimava un risparmio complessivo per il bilancio dello Stato pari a 320 milioni di euro nel 2012, 150 milioni nel 2013 e 150 milioni nel 2014.

A partire dal tale data i **tesorieri o cassieri** degli enti hanno **adeguate** la propria operatività **alla** disciplina della **tesoreria unica**.

Sono rimaste **escluse** dal riversamento soltanto le **disponibilità** dei predetti enti e organismi pubblici **rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento** non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle regioni e delle altre pubbliche amministrazioni, che restano, pertanto, depositate presso i tesorieri.

È altresì stata prevista, entro il 30 giugno 2012, la **smobilizzazione degli investimenti finanziari** - quali appositamente individuati con decreto del Ministro dell'economia e finanze del 27 aprile 2012 - e il versamento delle relative risorse sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale. Fanno **eccezione** al riguardo gli investimenti in **titoli di Stato** italiani.

Inoltre, entro il 15 marzo 2012 gli enti sono stati tenuti al riversamento presso i tesorieri e cassieri delle somme depositate presso soggetti diversi dagli stessi tesorieri o cassieri. Si fatti salvi eventuali versamenti già effettuati alla data di entrata in vigore del D.L. n. 1/2012.

## **Allegati**

PAGINA BIANCA

**ALLEGATO 1:  
PARERI APPROVATI DALLA  
COMMISSIONE BICAMERALE**

PAGINA BIANCA

**Atto del Governo n. 41****PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER  
L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (atto n. 41);

considerati gli esiti dell'audizione, svolta il 17 dicembre 2013, dei rappresentanti della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico s.p.a. e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL);

premessi che:

- va riconosciuto l'impegnativo lavoro sia di raccolta di dati di carattere finanziario e strutturale relativi agli enti locali interessati, sia di riflessione finalizzata ad individuare la metodologia più appropriata per la determinazione dei fabbisogni standard; impegnativo lavoro già rilevato in occasione del parere espresso dalla Commissione nella XVI legislatura sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale e, per le province, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro (atto n. 508);

- i fabbisogni standard, nell'ambito della legge n. 42 del 2009 e in generale nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, sono diretti a rispondere insieme al principio dell'equità (assicurare un livello di servizio uniforme in rapporto alle caratteristiche dei singoli enti) e al principio dell'efficienza (stimolare il raggiungimento di un rapporto ottimale tra input e output), e segnatamente non debbono frustrare l'effettiva e potenziale autonomia di entrata di ciascun ente; i fabbisogni standard anzi debbono costituire un fattore di stimolo e miglioramento per il reperimento e l'utilizzazione delle risorse da parte di ciascun ente;

- i fabbisogni standard rappresentano pertanto un parametro rilevante per una ottimale utilizzazione delle risorse finanziarie dirette all'erogazione dei servizi e per una complessiva riconsiderazione della spesa pubblica;

- è auspicabile che giunga a compimento il processo di determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali di comuni e province,

e la relativa attuazione sul piano finanziario e dell'assegnazione delle risorse, in modo da dare stabilità a risorse e funzioni degli enti locali;

evidenziata la necessità di raccordare il processo di determinazione dei fabbisogni standard con le modifiche in corso relative all'assetto e alle funzioni degli enti locali;

considerato che appare necessario che venga indicato in quale modo e in quale misura il coefficiente di riparto individuato si applichi, nella fase transitoria e a regime, ai fini della determinazione della quota del fondo perequativo spettante a ciascun comune e a ciascuna provincia; l'articolo 13 della legge n. 42 del 2009 stabilisce infatti che i fondi perequativi devono essere ripartiti «sulla base di un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale»;

considerato che risulta utile prevedere, nella determinazione dei fabbisogni standard, modalità che consentano di valorizzare gli enti più efficienti;

considerato che è necessario individuare anche livelli quantitativi standard dei servizi, in modo da poter fornire, per ciascun ente, gli elementi informativi che permettano di confrontare il livello del servizio effettivamente offerto con l'output standard;

rilevato che è altresì necessario verificare che i calcoli effettuati dallo schema di decreto partendo dai dati del 2009 siano validi e attuali anche a seguito dei successivi, molteplici interventi sulle finanze degli enti locali, con cui – tra l'altro – sono stati ridotti i trasferimenti e rivisti gli obiettivi del patto di stabilità interno;

sottolineato che, alla luce di quanto previsto dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 149 del 2011 e del processo in corso di revisione dei meccanismi di spesa, è auspicabile che la determinazione dei fabbisogni standard sia tempestivamente realizzata anche con riguardo alle amministrazioni statali, centrali e periferiche;

considerato altresì che è necessario che sia osservato l'articolo 17, comma 7, della legge di contabilità e che pertanto il provvedimento e la relazione tecnica debbono offrire elementi quantitativi idonei a prefigurare gli effetti finanziari del provvedimento, in modo da evitare che l'idoneità della clausola di invarianza finanziaria possa essere appurata solo successivamente alla determinazione e applicazione dei fabbisogni standard;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) con riferimento alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo dei comuni e delle province, gli elementi contenuti nelle note metodologiche allegate allo schema di decreto in esame siano integrati in modo da:

1) rendere noti i dati necessari per poter confrontare, per ciascun ente, il fabbisogno standard per la prestazione dei servizi in questione con la spesa effettivamente sostenuta dall'ente stesso; a tal fine dovrebbero essere posti a raffronto, per ciascun ente, anche il fabbisogno standard e la spesa effettivamente sostenuta, espressi in valore assoluto; tale confronto dovrebbe altresì essere proseguito considerando la spesa effettiva riferita non ad un solo anno, ma alla media relativa ad un periodo pluriennale di almeno tre anni;

2) rendere noti i dati necessari per poter valutare e confrontare l'incidenza sul fabbisogno standard delle diverse variabili considerate, indipendentemente dalle unità di misura con le quali queste ultime sono espresse;

3) fornire i chiarimenti necessari in merito all'applicazione del coefficiente di riparto individuato ai fini della determinazione della quota del fondo perequativo spettante a ciascun comune e a ciascuna provincia, in modo da assicurare un passaggio graduale diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo; a tale scopo il Governo dovrebbe indicare se e quando intende applicare il coefficiente di riparto indicato all'assegnazione delle risorse perequative;

4) chiarire le modalità e i tempi con cui, a partire dai fabbisogni standard così individuati, si intenda dare attuazione alla previsione dell'articolo 13 della legge n. 42 del 2009. E' essenziale a tal fine procedere speditamente nel processo di determinazione delle capacità fiscali – effettive e potenziali - di comuni e province in parallelo a quello di determinazione dei fabbisogni standard;

b) con riferimento alla prosecuzione delle attività di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province, sia sviluppata la metodologia e siano adottate modalità di esposizione che permettano di evidenziare:

1) i dati utili per valutare, per ciascun ente, i costi degli input di particolare rilievo nella produzione e fornitura dei servizi in questione, in rapporto al fabbisogno standard;

2) i risultati derivanti dall'inserimento nel metodo di determinazione del fabbisogno standard dei correttivi necessari per dar conto delle economie di scala; a tal fine dovrebbe essere, tra l'altro, riconsiderata la scelta di attribuire

un fabbisogno standard anche agli enti che non prestano i servizi considerati, valutando l'opportunità di adottare soluzioni alternative, quali, ad esempio, nel caso di servizio prestato in forma associata, l'indicazione del fabbisogno standard con riferimento alla struttura o organismo associativo dal quale il servizio è erogato;

3) i risultati derivanti per ciascun ente dall'inserimento, nella determinazione del fabbisogno standard, di valori obiettivo che, con riferimento al costo degli input, relativamente a ciascuna funzione fondamentale assumano particolare rilievo nel processo di produzione e fornitura dei relativi servizi e premino gli enti più efficienti;

4) i risultati relativi alla determinazione, per ciascun ente, dei livelli quantitativi standard dei servizi, in modo da poter porre a raffronto, per ogni ente, non soltanto il fabbisogno standard rispetto alla spesa effettivamente sostenuta, ma anche l'output standard rispetto al livello del servizio effettivamente offerto;

5) tutte le variabili che, in ragione della loro specificità o irriducibilità, sono state "sterilizzate" – secondo quanto emerso nella citata audizione di Sose s.p.a. - nel corso del processo di standardizzazione dei fabbisogni; occorre infatti evitare in ogni modo di reintrodurre meccanismi che determinino il mantenimento della spesa storica inefficiente e la garanzia del suo finanziamento attraverso la perequazione; la sterilizzazione potrebbe in teoria prestarsi a tal fine, qualora non ne vengano precisati i contorni;

e con le seguenti osservazioni:

- a) assuma il Governo le opportune iniziative per assicurare che la determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali di comuni e province e il loro utilizzo, ai fini del superamento del criterio della spesa storica, abbiano luogo in tempi brevi;
- b) assuma il Governo le opportune iniziative per assicurare il raccordo tra le attività in corso e i risultati ottenuti con gli interventi legislativi nel frattempo adottati o in corso di esame, tra cui presenta uno specifico rilievo il processo di modifica dell'ente provincia, oggetto attualmente del disegno di legge A.S. n. 1212, recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni";
- c) assuma il Governo le opportune iniziative per verificare la possibilità di estendere, in via concordata e consensuale, l'ambito di applicazione delle procedure di determinazione dei fabbisogni standard anche ai comuni e alle province appartenenti ai territori delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome.

**Atto del Governo n. 92****PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER  
L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo 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”;

rilevato che tali disposizioni costituiscono una tappa fondamentale nel percorso di risanamento dei conti pubblici, anche in virtù delle attività connesse alla revisione della spesa pubblica e alla determinazione dei fabbisogni e dei costi standard;

condivisa l'esigenza, connessa all'armonizzazione dei bilanci, di rendere la finanza pubblica più trasparente a vantaggio dei cittadini e dei vari portatori d'interesse verso la Pubblica Amministrazione;

sottolineato che lo schema di decreto si colloca nell'ambito del più ampio progetto di armonizzazione avviato dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, diretto a eliminare la pluralità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio dei vari settori delle amministrazioni pubbliche e a prevedere la graduale adozione di strumenti e principi contabili comuni, che garantiscano bilanci e rendiconti confrontabili e aggregabili, in quanto elaborati con le stesse metodologie e criteri;

condiviso, in tema di armonizzazione dei sistemi contabili, l'invito della Corte dei conti, formulato in occasione della recente audizione concernente lo schema di decreto in esame, ad “una maggiore coerenza fra il sistema contabile dello Stato e quello degli enti territoriali, con riferimento, soprattutto, all'adozione della competenza finanziaria potenziata. Il c.d. principio della competenza “a scadenza”, introdotto per gli enti territoriali (Regioni, Enti locali e loro organismi partecipati), in prospettiva deve trovare applicazione anche per le altre amministrazioni pubbliche (decreto legislativo n. 91 del 2011)”;

considerato che il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, ha previsto una fase di sperimentazione - iniziata nel 2012 e destinata a concludersi il 31 dicembre 2014 - che ha visto il coinvolgimento di oltre 300 enti territoriali, che ha permesso di verificare la validità delle procedure operative e conseguentemente

di apportare i necessari correttivi. Infatti, in base alla delega prevista dall'articolo 2 della legge n. 42 del 2009, la riforma contabile degli enti territoriali è stata definita attraverso un innovativo procedimento "dal basso", al fine di garantire una puntuale verifica delle scelte tecniche e procedurali e un attento affinamento e approfondimento metodologico;

rilevato che il processo attuativo è stato pertanto caratterizzato da:

- una preliminare individuazione dei contenuti generali della riforma nel Titolo I del decreto legislativo n. 118 del 2011, destinati ad essere verificati e integrati a seguito di una sperimentazione;
- la definizione di una disciplina provvisoria, oggetto di sperimentazione, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2011 (la sperimentazione è stata regolarmente avviata il 1° gennaio 2012 coinvolgendo circa un centinaio di enti e, in attuazione dell'articolo 9, del decreto-legge n. 102 del 2013, nell'esercizio 2014 è stata estesa ad ulteriori 350 enti);
- la definizione della disciplina definitiva della riforma, sulla base dei risultati della sperimentazione, attraverso l'emanazione dello schema di decreto in esame, previsto dall'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009;

rilevato che lo schema di decreto in esame è, pertanto, il risultato di oltre due anni di impegno dedicato a seguire la sperimentazione e ad integrare ed affinare la versione sperimentale della riforma, da parte di diversi gruppi di lavori operanti presso la Ragioneria Generale dello Stato;

considerati l'attività di approfondimento svolta e in particolare gli esiti delle specifiche audizioni svolte di rappresentanti dell'Unione delle province d'Italia – UPI (15 maggio 2014), della Corte dei conti (29 maggio 2014), dell'Istituto nazionale di statistica – ISTAT (4 giugno 2014), della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (12 giugno 2014), dell'Associazione nazionale comuni italiani - ANCI (19 giugno 2014) e della Ragioneria generale dello Stato (26 giugno 2014);

considerato che, con riferimento alla disciplina dei residui, sono ampiamente condivisibili le più rigorose regole per la loro contabilizzazione; tuttavia occorre non pregiudicare la continuità del funzionamento dell'ente e dei servizi resi ed evitare – attraverso un impatto a efficacia immediata dei meccanismi di riaccertamento dei residui e di accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità - situazioni insostenibili di disequilibrio; ad esempio, nel corso della propria audizione, la rappresentante dell'ANCI ha ricordato che "una prima stima realizzata da IFEL sui dati di bilancio disponibili ipotizza un valore del Fondo crediti di dubbia esigibilità per il comparto comunale pari a 17 miliardi di euro.

L'importo dell'accantonamento sopra evidenziato costringe, di fatto, gli enti ad una manovra aggiuntiva pari ad oltre il 29,4 per cento della spesa, non sostenibile nell'attuale quadro di finanza locale. (...) Per tale ragione si ritiene necessario immaginare sin da ora un percorso di accompagnamento di natura finanziaria che consenta agli enti di rendere graduale e sostenibile per i bilanci l'applicazione delle nuove regole contabili”;

considerato che dovrebbe essere dato rilievo nei bilanci ai dati contabili relativi alle società partecipate o controllate che effettivamente incidono sulla situazione finanziaria degli enti;

rilevato che, nel testo dello schema di decreto legislativo, il perimetro del consolidamento è esteso rispetto al diritto comune (obbligatorio solo per le società controllate) alle società partecipate e a quelle quotate, nei limiti della quota di partecipazione (rispettivamente 20 per cento e 10 per cento);

sottolineato che è ampiamente condivisibile l'esigenza di effettuare una differenziazione tra le diverse forme di consolidamento in ragione delle diverse forme di partecipazione e controllo da parte degli enti territoriali, oltre che del diverso tipo di società (es. quotate e non quotate);

considerato che risulta essenziale garantire – anche attraverso l'esperienza maturata da coloro che già hanno effettuato la sperimentazione - un percorso formativo e di aggiornamento del personale degli enti territoriali, per favorire il tempestivo adeguamento ai nuovi metodi contabili;

considerato che è necessario che sia garantito l'efficace scambio di dati tra le diverse amministrazioni, aggiornando i sistemi già utilizzati;

rilevato che potrebbe rilevarsi necessario garantire un passaggio graduale al nuovo sistema contabile e tenere presente che è difficile garantire l'ordinato avvio del nuovo sistema, a decorrere dal 1° gennaio 2015, per tutti gli enti che non hanno preso parte alla sperimentazione; tra l'altro, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, non pochi enti avranno già predisposto i documenti di bilancio con la contabilità tradizionale;

sottolineato che è comunque necessario procedere in modo incisivo con l'introduzione dei nuovi metodi contabili;

condivisi i contenuti dell'intesa sancita in Conferenza Unificata il 3 aprile 2014 sullo schema di decreto legislativo;

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti osservazioni:*

- a) il passaggio dalla vecchia alla nuova contabilità non deve determinare situazioni di difficile sostenibilità per singoli enti e quindi occorre individuare una tempistica che consenta una adeguata e capillare formazione del personale e un percorso che accompagni gli enti che, entro una certa data, abbiano segnalato insormontabili difficoltà in relazione all'immediata applicazione del nuovo sistema, fatto salvo che gli enti che hanno effettuato la sperimentazione adottino il nuovo sistema contabile dal 1° gennaio 2015, insieme agli enti che dispongono di risorse umane e organizzative adeguate;
- b) individui il Governo le modalità più idonee per assicurare, d'intesa con gli enti interessati, la continuità dell'attività amministrativa e la sostenibilità complessiva, laddove l'ulteriore disavanzo – eventualmente connesso all'applicazione delle nuove regole contabili – costituisca una quota consistente del bilancio complessivo e per tali enti non sia sufficiente il rientro previsto dalla condizione n. 4) del presente parere;
- c) assicuri il Governo, con riguardo all'articolo 18 del decreto legislativo n. 118 del 2011, come modificato dall'articolo 1, lettera s), dello schema di decreto correttivo, l'effettivo esercizio del dovere da parte degli enti territoriali di adottare i propri bilanci nei termini prescritti; occorre infatti garantire il loro diritto a vedere assicurato, nel corso del tempo, il rispetto da parte dello Stato di termini certi e compatibili con il processo di bilancio;
- d) valuti il Governo l'esigenza di differenziare ulteriormente l'area del consolidamento, tenendo conto del tipo di società e delle diverse forme di partecipazione o controllo da parte degli enti; in particolare, individui il Governo, tenendo conto anche delle dimensioni dell'ente, una quota minima di partecipazione – ad esempio inferiore all'1 per cento - al di sotto della quale non vi è obbligo di consolidamento;
- e) individui il Governo tempi, modi e strumenti della formazione del personale, in grado di garantire la piena e diffusa attuazione dei nuovi metodi contabili; in particolare, valuti il Governo l'opportunità di riconoscere forme di premialità in favore degli enti che hanno effettuato la sperimentazione e che mettono a disposizione proprio personale per la formazione dei dipendenti di altri enti;