

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

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 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	154
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere presentata dai relatori</i>)	156
ALLEGATO 2 (<i>Proposte di integrazione del senatore Belisario alla proposta di parere dei relatori</i>)	158
ALLEGATO 3 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	159
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	155

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 20 dicembre 2011. — Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. — Interviene il ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione Filippo Patroni Griffi.

La seduta comincia alle 12.05.

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.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno

rinvio nella seduta del 13 dicembre 2011.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, prima di procedere nei lavori sul provvedimento all'esame comunica alla Commissione di essersi attivato, anche formalmente, al fine di sollecitare la soluzione del problema che pone la mancata applicazione nelle Commissioni bicamerali del sistema di rilevazione delle presenze, atteso che al momento per alcuni dei colleghi presenti sono in corso i lavori anche presso le Commissioni permanenti di cui i medesimi fanno parte.

Ciò precisato, nel ricordare che i relatori hanno predisposto una proposta di parere (*vedi allegato 1*), già inviata a tutti i componenti della Commissione, avverte che il senatore Belisario ha presentato alcune integrazioni alla proposta stessa (*vedi allegato 2*).

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), *relatore*, in ordine alle integra-

zioni presentate dal senatore Belisario precisa di concordare con la finalità della proposta relativa alla necessità di partecipazione degli enti e di condivisione degli obiettivi perseguiti a garanzia del buon esito della sperimentazione. Tuttavia fa presente che, non essendovi nel testo del provvedimento alcuna disposizione che faccia riferimento alla partecipazione degli enti, tale considerazione rischia di rimanere un mero auspicio privo di una concreta efficacia. Non ne ritiene pertanto utile l'inserimento nella proposta di parere.

Relativamente al bilancio consolidato, ritiene positivo l'inserimento della specificazione circa le finalità conoscitive dello stesso sulla situazione patrimoniale e finanziaria della pluralità di soggetti tra loro collegati e facenti capo ad una stessa amministrazione pubblica, salvo l'inciso sul fenomeno delle esternalizzazioni che si potrebbe prestare ad interpretazioni elusive.

Il deputato Roberto SIMONETTI (LNP), *relatore*, condivide le considerazioni

espresse dalla collega Lanzillotta circa le integrazioni presentate dal senatore Belisario.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) accetta le riformulazioni proposte dai relatori.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, pone in votazione la proposta di parere dei relatori, come modificata sulla base delle integrazioni presentate dal senatore Belisario (*vedi allegato 3*).

La Commissione approva.

La seduta termina alle 12.15.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 12.15 alle 12.20.

ALLEGATO 1

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).

PROPOSTA DI PARERE PRESENTATA DAI RELATORI

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo 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 e organismi;

premessò:

che lo schema di decreto è volto a dare attuazione al decreto legislativo 23 giugno 2011 n.118 che, nel definire le modalità ed i principi per realizzare l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali, ha previsto all'articolo 36, al fine di evitare un recepimento della nuova disciplina non omogeneo tra i vari enti, l'avvio di una fase di sperimentazione a decorrere dal 2012, della durata di due esercizi finanziari;

considerato:

che esso provvede a regolamentare le modalità di effettuazione della fase di sperimentazione biennale, definendo analiticamente, anche mediante un ampio e dettagliato numero di allegati all'articolo, i contenuti della riforma contabile introdotta dal decreto legislativo n.118 sopradetto, 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;

che il provvedimento introduce nell'ordinamento contabile una metodologia che, oltre a condurre il bilancio alla sua essenziale funzione di documento rappresentativo dei fatti economici e dell'attività dell'ente, una volta implementata a regime consentirà, anche sulla base di alcuni nuovi istituti che vengono introdotti nei documenti contabili, quali ad esempio gli indicatori di bilancio, di disporre di uno strumento oggettivo per la comparazione dei costi sostenuti rispetto alle prestazioni ed alla qualità dei servizi offerti;

che nella disciplina della sperimentazione riveste uno specifico rilievo la configurazione del principio della competenza finanziaria, secondo cui le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge, ma con imputazione all'esercizio nella quale essa viene a scadenza, fermo restando che, come risulta dall'allegato 1, è comunque fatta salva la copertura finanziaria delle spese fin dal momento in cui sorgono le relative obbligazioni,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) la funzione che il provvedimento assegna alla contabilità economico-patrimoniale, che l'articolo 6, comma 1, introduce in affiancamento della contabilità

finanziaria, ma a fini esclusivamente conoscitivi, non appare del tutto adeguata alle potenzialità conoscitive e gestionali offerte dal tale tipo di contabilità, che può essere un importante strumento ai fini di un effettivo controllo degli effetti economici e patrimoniali delle scelte di *governance*, con riflessi positivi sulla *accountability* dell'ente. Risulterebbe pertanto opportuno ampliare il ruolo di tale sistema contabile nell'ambito dello schema di decreto, compatibilmente con i vincoli sul sistema medesimo posti dall'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011;

2) andrebbe meglio coordinata, nel testo, la disciplina relativa al Piano degli indicatori di bilancio, che risulta introdotto dall'articolo 17 ma i cui contenuti sembrano anche previsti, con possibili sovrapposizioni, anche all'articolo 18;

3) in ordine al bilancio consolidato di cui al Titolo V dello schema di decreto, occorrerebbe tener presente l'ipotesi, se necessario intervenendo a tal fine sul testo, in cui le società controllate e partecipate da consolidare in bilancio siano anche società quotate, per le quali, com'è noto, la determinazione dei piani contabili non è operata in base ai principi contabili nazionali ma, invece, in base a quelli internazionali (IAS/IFRS), secondo i quali gli *asset* vengono assunti sulla base del valore di mercato;

4) una analoga attenzione andrebbe altresì posta, anche in tal caso interve-

nendo in proposito, se necessario, sul testo, in ordine all'articolo 22 sulle società controllate, laddove dal comma 2, che fa riferimento all'« influenza dominante » sulle società interessate, potrebbe desumersi che non possa sussistere una società titolare di un contratto di servizio o di un atto di concessione che non appartenga all'ente territoriale, il che non risulta verosimile;

5) andrebbero infine verificati alcuni aspetti terminologici e definatori contenuti nel provvedimento, cui va prestata la necessaria attenzione, in relazione ai contenuti specialistici dello stesso. Ciò con riguardo, in particolare all'articolo 11, che denomina come bilancio semplificato quello previsto per i comuni che non devono redigere il bilancio consolidato, non considerando che la mancata redazione di tale ultimo tipo di bilancio non comporta necessariamente escludere l'opportunità di predisporre un documento contabile completo; vanno segnalati anche gli articoli 9 e 18, ove, con presumibile riferimento ad un analogo strumento contabile, nel primo la denominazione viene riferita al rendiconto della gestione e nel secondo al bilancio consuntivo; da ultimo, si osserva come non appaia chiara la differenza, sulla cui base si impiegano due differenti terminologie, tra il conto del bilancio recato nello stesso articolo 9 ed il consuntivo finanziario cui fa riferimento l'articolo 25.

ALLEGATO 2

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).

**PROPOSTE DI INTEGRAZIONE DEL SENATORE BELISARIO
ALLA PROPOSTA DI PARERE DEI RELATORI**

a) Nell'ambito delle considerazioni inserire, infine, la seguente: « che, nell'ambito della gestione sperimentale di cui al presente decreto appare imprescindibile, ai fini della garanzia di successo, la elevata ed operosa partecipazione degli enti e la condivisione degli obiettivi perseguiti; ».

b) Al punto 3 delle osservazioni, dopo le parole « in ordine al bilancio consolidato di cui al Titolo V dello schema di decreto » inserire le seguenti: « – coerente per conoscere la situazione patrimoniale, finanziaria ed economica complessiva di una pluralità di soggetti tra loro collegati,

facenti capo ad una amministrazione pubblica, anche al fine di neutralizzare l'impatto economico del fenomeno delle esternalizzazioni – ».

c) Al punto 5 delle osservazioni, dopo l'ultimo periodo aggiungere il seguente: « Infine, all'articolo 3, comma 6, la formulazione “Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 36, comma 4 del decreto n. 118” andrebbe meglio espressa come “Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi con le modalità di cui all'articolo 36, comma 4 del D.Lgs. n. 118” ».

ALLEGATO 3

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).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo 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 e organismi;

premessi:

che lo schema di decreto è volto a dare attuazione al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 che, nel definire le modalità ed i principi per realizzare l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali, ha previsto all'articolo 36, al fine di evitare un recepimento della nuova disciplina non omogeneo tra i vari enti, l'avvio di una fase di sperimentazione a decorrere dal 2012, della durata di due esercizi finanziari;

considerato:

che esso provvede a regolamentare le modalità di effettuazione della fase di sperimentazione biennale, definendo analiticamente, anche mediante un ampio e dettagliato numero di allegati all'articolo, i contenuti della riforma contabile introdotta dal decreto legislativo n. 118 sopradetto, 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;

che il provvedimento introduce nell'ordinamento contabile una metodologia che, oltre a condurre il bilancio alla sua essenziale funzione di documento rappresentativo dei fatti economici e dell'attività dell'ente, una volta implementata a regime consentirà, anche sulla base di alcuni nuovi istituti che vengono introdotti nei documenti contabili, quali ad esempio gli indicatori di bilancio, di disporre di uno strumento oggettivo per la comparazione dei costi sostenuti rispetto alle prestazioni ed alla qualità dei servizi offerti;

che nella disciplina della sperimentazione riveste uno specifico rilievo la configurazione del principio della competenza finanziaria, secondo cui le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge, ma con imputazione all'esercizio nella quale essa viene a scadenza, fermo restando che, come risulta dall'allegato 1, è comunque fatta salva la copertura finanziaria delle spese fin dal momento in cui sorgono le relative obbligazioni,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) la funzione che il provvedimento assegna alla contabilità economico-patrimoniale, che l'articolo 6, comma 1, introduce in affiancamento della contabilità

finanziaria, ma a fini esclusivamente conoscitivi, non appare del tutto adeguata alle potenzialità conoscitive e gestionali offerte dal tale tipo di contabilità, che può essere un importante strumento ai fini del controllo degli effetti economici e patrimoniali delle scelte di *governance*, con riflessi positivi sulla *accountability* dell'ente. Risulterebbe pertanto opportuno ampliare il ruolo di tale sistema contabile nell'ambito dello schema di decreto, compatibilmente con i vincoli sul sistema medesimo posti dall'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011;

2) andrebbe meglio coordinata, nel testo, la disciplina relativa al Piano degli indicatori di bilancio, che risulta introdotto dall'articolo 17 ma i cui contenuti sembrano anche previsti, con possibili sovrapposizioni, anche all'articolo 18;

3) in ordine al bilancio consolidato di cui al Titolo V dello schema di decreto, - necessario per conoscere la situazione patrimoniale, finanziaria ed economica complessiva di una pluralità di soggetti tra loro collegati, facenti capo ad una amministrazione pubblica - occorrerebbe tener presente l'ipotesi, se necessario intervenendo a tal fine sul testo, in cui le società controllate e partecipate da consolidare in bilancio siano anche società quotate, per le quali, com'è noto, la determinazione dei piani contabili non è operata in base ai principi contabili nazionali ma, invece, in base a quelli internazionali (IAS/IFRS), secondo i quali gli *asset* vengono assunti sulla base del valore di mercato;

4) una analoga attenzione andrebbe altresì posta, anche in tal caso intervenendo in proposito, se necessario, sul

testo, in ordine all'articolo 22 sulle società controllate, laddove dal comma 2, che fa riferimento alla « influenza dominante » sulle società interessate, potrebbe desumersi che non possa sussistere una società titolare di un contratto di servizio o di un atto di concessione che non appartenga all'ente territoriale, il che non risulta verosimile;

5) andrebbero inoltre verificati alcuni aspetti terminologici e definitori contenuti nel provvedimento, cui va prestata la necessaria attenzione, in relazione ai contenuti specialistici dello stesso. Ciò con riguardo, in particolare, all'articolo 11, che denomina come bilancio semplificato quello previsto per i comuni che non devono redigere il bilancio consolidato, non considerando che la mancata redazione di tale ultimo tipo di bilancio non comporta necessariamente escludere l'opportunità si predisporre un documento contabile completo; vanno segnalati anche gli articoli 9 e 18, ove, con presumibile riferimento ad un analogo strumento contabile, nel primo la denominazione viene riferita al rendiconto della gestione e nel secondo al bilancio consuntivo; ancora, si osserva come non appaia chiara la differenza, sulla cui base si impiegano due differenti terminologie, tra il conto del bilancio recato nello stesso articolo 9 ed il consuntivo finanziario cui fa riferimento l'articolo 25. Infine, all'articolo 3, comma 6, la formulazione « Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 36, comma 4, del decreto n. 118 » andrebbe meglio espressa come « Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi con le modalità di cui all'articolo 36, comma 4, del D.Lgs. n. 118 ».