

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi. Atto n. 339 (<i>Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni</i>).....	509
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere presentata dai relatori</i>)	513
ALLEGATO 2 (<i>Proposta di parere presentata dal senatore Belisario</i>)	519
ALLEGATO 3 (<i>Proposte emendative alla proposta di parere dei relatori</i>)	524
ALLEGATO 4 (<i>Dichiarazione di voto dell'onorevole Causi</i>)	525
ALLEGATO 5 (<i>Parere approvato dalla commissione</i>)	527
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	512

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 8 giugno 2011. — Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. — Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Francesco Belsito.

La seduta comincia alle 14.30.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi.

Atto n. 339.

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

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

rinviato, da ultimo, nella seduta del 1° giugno 2011.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che i relatori hanno presentato, d'intesa tra loro, la proposta di parere sullo schema di decreto all'esame (*allegato 1*); risulta altresì presentata una ulteriore proposta di parere (*allegato 2*) a firma del senatore Belisario.

Il deputato Roberto SIMONETTI (LNP), *relatore*, ricorda come le audizioni svolte e gli incontri effettuati dai relatori abbiano portato alla redazione di una proposta di parere comune, che peraltro è frutto anche di una sintesi di coordinamento con il decreto legislativo sull'armonizzazione dei bilanci degli enti pubblici previsto dalla legge n. 196. Evidenzia tra le modifiche al testo originario proposte dal parere quelle relative alla competenza finanziaria, per la quale viene prevista una fase di sperimentazione, alla tempistica per l'emanazione

dei decreti sulla sperimentazione stessa, nonché quella concernente una maggiore trasparenza della documentazione integrativa dei bilanci degli enti locali, nonché. Per quanto riguarda le modalità di codificazione delle transazioni elementari, al fine di rafforzare la significatività delle stesse è stato posto il divieto di adottare il criterio della prevalenza, di imputazione provvisoria di operazioni alle partite di giro per conto terzi e di assumere impegni sui fondi di riserva. Relativamente al bilancio consolidato, si è svolto un attento confronto che ha permesso di perimetrare meglio il campo, considerando anche le società controllate e partecipate, così come sono state modificate le disposizioni in tema di flessibilità degli stanziamenti di bilancio. Sottolinea, infine, come, pur nel rispetto delle procedure disposte dall'articolo 27 della legge n. 42, le disposizioni del presente decreto si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome nonché agli enti locali in esse ubicate; qualora tali procedure non risultino concluse entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi e integrativi successivi alla fase sperimentale, è stabilita, sino al completamento delle procedure medesime, l'immediata e diretta applicazione delle disposizioni recate dal presente provvedimento.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), *relatore*, nell'osservare come lo schema di decreto in esame avrebbe dovuto costituire il primo dei provvedimenti attuativi della delega, in quanto esso realizza la base conoscitiva sulla quale poggiare il nuovo assetto fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009, evidenzia come il provvedimento, come integrato dalla proposta di parere ora illustrata dal collega Simonetti, avvii la graduale transizione dalla competenza giuridica a quella finanziaria, in modo da riassorbire il problema dei residui e rendere più veritiere le rappresentazioni contabili: ciò migliorerà la qualità della decisione di bilancio e, in conseguenza, il rapporto tra amministratori e cittadini. Su tale aspetto concorrerà anche la progressiva emersione – e per-

tanto la possibile confrontabilità – dei costi effettivi delle prestazioni connesse alle funzioni fondamentali. Sui comportamenti degli amministratori inciderà altresì l'obbligo di realizzare il bilancio consolidato dell'ente territoriale includendovi anche le società controllate e partecipate, inibendosi con ciò la possibilità di trasferire situazioni debitorie presso soggetti esterni. Nel rammentare poi l'importanza della disposizione prevista in ordine ai sistemi informativi statistici sanitari, che consentirà un più efficace monitoraggio della qualità e dell'offerta dei percorsi di cura, rileva come il decreto prefigura un processo che si svilupperà su arco di tempo triennale, sulla base di una fase di sperimentazione che risulterà utile sia per meglio definire l'architettura dei nuovi sistemi contabili, sia per realizzare il necessario adeguamento delle capacità amministrative degli uffici degli enti regionali e locali che dovranno garantire la gestione dei sistemi medesimi. Esigenza, questa, il cui soddisfacimento sarà a suo avviso agevolato dalla condivisione che si riscontra sulla disciplina introdotta dal provvedimento.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avanza sul punto ai relatori una specifica richiesta di chiarimento in ordine alle modalità di svolgimento della sperimentazione, chiedendo in particolare quali enti vi sarebbero sottoposti. Potrebbe risultare opportuno, al riguardo, che il parere della Commissione possa fornire al Governo parametri e criteri utili a tale scopo.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), *relatore*, osserva come tale questione risulti considerata nella proposta di parere, laddove è previsto che il DPCM che definisce le modalità della sperimentazione venga sottoposto al parere della Commissione, nonché delle Commissioni bilancio delle due Camere.

Il senatore Helga THALER AUSSE-RHOFFER (UdC-SVP-Aut:UV-MAIE-MRE) nell'illustrare le proposte emendative a propria firma (*allegato 3*), precisa che la

prima reca una modifica all'articolo 29, relativo ai principi di valutazione del settore sanitario, finalizzata ad eliminare dal testo il riferimento alle province autonome, in quanto la competenza della gestione del servizio sanitario nazionale è affidata alle regioni. La seconda proposta emendativa assegna alle regioni a statuto speciale e alle province autonome la competenza ad adeguare gli ordinamenti contabili degli enti locali ubicati nel loro territorio.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), *relatore*, precisando che, sulla base della normativa nazionale, la competenza nella gestione del sistema sanitario nazionale è assegnata alle regioni, sia a statuto ordinario che speciale, avverte che la proposta emendativa 2 ora illustrata è stata recepita nella proposta di parere dei relatori; invita quindi il proponente, con l'accordo dell'altro relatore, al ritiro della stessa.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, nel prendere atto di quanto ora osservato dal relatore, tenuto conto che il primo dei due emendamenti presentati dalla senatrice Thaler non appare del tutto coerente rispetto all'altro emendamento, chiede alla presentatrice se non ne sia opportuno il ritiro.

Il senatore Helga THALER AUSSE-RHOFFER (UdC-SVP-Aut:UV-MAIE-MRE) accoglie l'invito al ritiro di entrambe le proposte emendative.

Il senatore Marco STRADIOTTO (PD) nel valutare positivamente la proposta di parere dei relatori, segnala l'opportunità di aggiungervi una osservazione relativa all'inserimento dei principi di trasparenza e di semplicità tra quelli di cui all'allegato 1 allo schema di decreto.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) nel ringraziare i relatori per l'importante lavoro svolto, fa presente che la presentazione della proposta di parere a propria firma testimonia la condivisione di un percorso comune che ha condotto, anche

con la collaborazione del Governo, alla predisposizione di una proposta di parere a firma congiunta da parte dei due relatori, che riprende sostanzialmente le modifiche contenute nella propria proposta di parere.

Per le ragioni suddette, ritenendo tale proposta assorbita in quella presentata dai relatori, preannuncia il voto favorevole del gruppo dell'Italia dei Valori.

Il deputato Marco CAUSI (PD) nell'illustrare la propria dichiarazione di voto, che chiede venga allegata al resoconto (*allegato 4*), sottolinea che lo schema di decreto, come modificato dalle proposte contenute nel parere, pur presentando un carattere fortemente tecnico costituisce a suo avviso uno tra i più importanti provvedimenti previsti in attuazione della legge n. 42.

Esso infatti, in parallelo con il provvedimento relativo all'armonizzazione dei sistemi contabili per le amministrazioni statali, rappresenta il punto di inizio del processo di riforma in tale materia – che in parte andrà a regime dal 2014 in seguito ad una fase di sperimentazione di due anni – in grado di coniugare autonomia e responsabilità dei diversi livelli di governo e provvedere al superamento di alcune arretratezze che persistono i sistemi contabili degli enti territoriali.

Nel sottolineare alcune innovazioni più rilevanti, tra le quali una maggiore trasparenza del consolidamento e del monitoraggio dei conti pubblici e la loro raccordabilità con il Sistema europeo dei conti nazionali, l'elevato livello di specificità della disciplina concernente l'armonizzazione dei sistemi contabili del settore sanitario, il raccordo fra costi finanziari, costi standard e fabbisogni standard, le metodologie comuni per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato, nonché il nuovo principio contabile della competenza finanziaria, annuncia la valutazione positiva del gruppo del Partito Democratico nonché il suo voto favorevole, evidenziando lo spirito unitario che ha caratterizzato i lavori della Commissione sul provvedimento.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che in esito all'intervento del senatore Belisario la proposta di parere a sua firma si considera assorbita. Prende atto con profonda soddisfazione che il franco e proficuo dibattito intercorso tra i gruppi parlamentari e l'ampia collaborazione e disponibilità al confronto dei relatori hanno condotto ad un consenso unanime in Commissione sulla proposta di parere predisposta dai relatori medesimi. Pone

quindi in votazione la proposta di parere (*allegato 5*), che risulta approvata.

La seduta termina alle 14.55.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15 alle 15.10.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi. (Atto n. 339).**PROPOSTA DI PARERE PRESENTATA DAI RELATORI**

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi;

premesso che l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali costituisce un passaggio fondamentale nella definizione del nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra i diversi livelli di governo, rappresentando la premessa indispensabile per realizzare un sistema di contabilità pubblica idoneo a dare conto degli elementi fondanti la riforma federalista: costi *standard* e costi effettivi delle singole prestazioni e dei servizi pubblici, anche in relazione alle loro caratteristiche qualitative, dinamica di convergenza dei costi, comparabilità dei fenomeni contabili e gestionali dei diversi enti, trasparenza e accessibilità dei dati quali condizioni essenziali per assicurare l'esercizio del controllo democratico da parte dei cittadini sull'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa degli enti territoriali e degli organismi responsabili dell'erogazione dei servizi;

rilevato che:

per conseguire l'obiettivo dell'armonizzazione dei bilanci pubblici appare opportuno assicurare l'applicazione di principi contabili generali analogamente configurati da parte di tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

in questa prospettiva, la disciplina contenuta nello schema di decreto in esame e quella applicabile alle amministrazioni pubbliche, dopo un congruo periodo di sperimentazione, dovrà presentare la necessaria uniformità;

quanto sopra andrebbe, in particolare, assicurato con riferimento al principio di competenza finanziaria, che dovrebbe presentare un contenuto omogeneo in modo da evitare le complicazioni derivanti dal dover fare riferimento a diverse nozioni di impegno e di accertamento, con riflessi anche sulla nozione di residui;

appare opportuno avviare una sperimentazione relativa alla tenuta di una contabilità finanziaria sulla base del principio di competenza finanziaria definito in termini tali da risultare idoneo a fronteggiare il fenomeno dei residui passivi, quantificare in modo più puntuale l'ammontare dei debiti delle amministrazioni pubbliche, nonché di determinare una minore rigidità di bilancio e una maggiore effettività della rappresentazione della gestione;

occorre coordinare le disposizioni dello schema con le modifiche introdotte nella legge di contabilità e finanza pubblica, a seguito dell'approvazione della legge 7 aprile 2011, n. 39;

al fine di garantire l'uniformità degli schemi di bilancio, occorrerà coordinare con quanto previsto nel presente decreto legislativo le disposizioni relative ai bilanci degli enti locali contenute nel disegno di legge in materia di individua-

zione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative (Carta delle autonomie locali e riordino di enti ed organismi decentrati) e nel disegno di legge recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, attualmente all'esame del Senato;

considerati i pareri espressi dalla Commissione Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati e dalla Commissione Programmazione economica, bilancio del Senato della Repubblica sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili (atto n. 359);

ritenuta opportuna una revisione formale dello schema, al fine di migliorare la qualità del testo,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) *all'articolo 1, comma 2, aggiungere, in fine, il seguente periodo:* Qualora le regioni non provvedano all'adeguamento di cui al primo periodo entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 35, comma 4, sino all'adozione delle disposizioni regionali, trovano immediata e diretta applicazione le disposizioni di cui al Titolo I del presente decreto e ai decreti di cui all'articolo 35, comma 4.;

2) *all'articolo 2, sostituire il comma 4 con il seguente:* 4. In relazione al riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, si procede ai sensi dell'articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, previa apposita sperimentazione, alla graduale estensione della

disciplina adottata in applicazione del medesimo articolo alle amministrazioni di cui ai commi 1 e 2;

3) *all'articolo 4, comma 2, dopo le parole:* in modo da aggiungere le seguenti: evidenziare, attraverso i principi contabili applicati, le modalità di raccordo, anche in una sequenza temporale, dei dati finanziari ed economico-patrimoniali, nonché;

4) *all'articolo 7, comma 1, sostituire le parole:* glossari ed evitando: con le seguenti: glossari. È vietato;

5) *all'articolo 7, comma 1, lettera c), sostituire le parole:* di assumere impegni sui fondi di riserva con le seguenti: assumere impegni sui fondi di riserva;

5-bis) *all'articolo 11, comma 1, sostituire le parole:* « società e altri organismi controllati », con le seguenti: « società controllate e partecipate e altri organismi controllati »;

6) *all'articolo 13, comma 2, sopprimere la parola:* almeno;

7) *all'articolo 14, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente comma:* 3. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, allegano al bilancio consuntivo un apposito allegato che includa una rappresentazione riassuntiva dei costi sostenuti per le funzioni riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e alle funzioni fondamentali di cui al medesimo articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, nonché dei relativi costi e fabbisogni standard. I contenuti e lo schema dell'allegato di cui al presente comma sono definiti secondo le modalità di cui all'articolo 35, comma 4 anche al fine di consentire una comparazione tra i costi e i fabbisogni effettivi e i costi e fabbisogni standard.;

8) *all'articolo 15, comma 1, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *sostituire la lettera b) con la seguente:* tipologie, definite in base alla natura delle entrate, nell'ambito di cia-

scuna fonte di provenienza, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto;

b) sostituire la lettera c) con la seguente: categorie, definite in base all'oggetto dell'entrata nell'ambito della tipologia di appartenenza. Nell'ambito delle categorie è data separata evidenza delle eventuali quote di entrata non ricorrente;

9) sostituire l'articolo 16 con il seguente: ART. 16. — (*Flessibilità degli stanziamenti di bilancio*). — 1. Al fine di migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche, anche in termini di riqualificazione della spesa, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, possono effettuare:

a) in sede di gestione, variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi, limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione;

b) in sede di gestione o di predisposizione del progetto di bilancio di previsione, variazioni tra le dotazioni finanziarie rimodulabili interne a ciascun programma ovvero rimodulazioni compensative tra programmi di diverse missioni.

2. Ai fini del comma 1, lettera *b)*, si applicano in quanto compatibili le disposizioni in materia di rimodulazione delle spese di cui all'articolo 21, commi 5, 6, 7 e 8 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Resta in ogni caso precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti;

conseguentemente, all'articolo 35, comma 4, sostituire le parole da: e le eventuali ulteriori modifiche *fino alla fine del comma, con le seguenti:* , nonché della definizione di spese rimodulabili e non rimodulabili di cui all'articolo 16;

10) all'articolo 17, comma 3, primo periodo sostituire le parole: dall'articolo 14 *con le seguenti:* dall'articolo 13;

11) Dopo l'articolo 34 introdurre il seguente:

ARTICOLO 34-bis.

(Sistemi informativi e statistici della Sanità).

1. Al fine di migliorare i sistemi informativi e statistici della sanità e per il loro migliore utilizzo in termini di monitoraggio dell'organizzazione dei livelli di assistenza, con procedure analoghe a quanto previsto dall'articolo 34, con Decreto del Ministro della Salute vengono stabilite le procedure di anonimizzazione dei dati individuali presenti nei flussi informativi, già oggi acquisiti in modo univoco sulla base del codice fiscale dell'assistito, con la trasformazione del codice fiscale, ai fini di ricerca per scopi di statistica sanitaria, in codice anonimo, mediante apposito algoritmo biunivoco, in modo da tutelare l'identità dell'assistito nel procedimento di elaborazione dei dati. I dati così anonimizzati sono utilizzati per migliorare il monitoraggio e la valutazione della qualità e dell'efficacia dei percorsi di cura, con un pieno utilizzo degli archivi informatici dell'assistenza ospedaliera, specialistica, farmaceutica.

12) all'articolo 35, comma 2, primo periodo, sostituire le parole: dall'emanazione del presente decreto legislativo *con le seguenti:* dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

conseguentemente:

al medesimo articolo, comma 3, sostituire le parole: dall'emanazione del presente decreto legislativo *con le seguenti:* dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

13) all'articolo 35, comma 2, primo periodo introdurre le seguenti modificazioni:

a) sostituire le parole: entro 90 *con le seguenti:* entro 120;

b) *sopprimere le parole:* anche in deroga alle vigenti discipline contabili;

conseguentemente:

al medesimo comma, aggiungere, in fine, il seguente periodo: La tenuta della contabilità delle amministrazioni coinvolte nella sperimentazione è disciplinata dalle disposizioni di cui al Titolo I e al decreto di cui al presente comma, nonché dalle discipline contabili vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, in quanto con esse compatibili.

14) *all'articolo 35, comma 2, dopo il primo periodo aggiungere i seguenti:* . Il decreto di cui al primo periodo prevede la sperimentazione della tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una configurazione del principio della competenza finanziaria secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, che danno luogo a entrate e spese per l'ente di riferimento sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza, ferma restando, nel caso di attività di investimento che comporta impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, la necessità di predisporre, sin dal primo anno, la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa dell'investimento. Ai fini della sperimentazione il bilancio di previsione annuale e il bilancio di previsione pluriennale hanno carattere autorizzatorio, costituendo limite agli impegni di spesa, fatta eccezione per le partite di giro, i servizi per conto di terzi e per i rimborsi delle anticipazioni di cassa.

Conseguentemente:

al medesimo articolo, comma 2, aggiungere, in fine, i seguenti periodi: Al termine del primo esercizio finanziario in cui ha avuto luogo la sperimentazione e, successivamente, ogni sei mesi, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alle Camere una relazione sui relativi risultati. Nella relazione relativa all'ultimo semestre della sperimentazione il Governo

fornisce una valutazione sulle risultanze della medesima sperimentazione, anche ai fini dell'attuazione del comma 4.

al medesimo articolo, dopo il comma 2, aggiungere il seguente: 2-bis. Lo schema del decreto di cui al comma 2 è trasmesso alle Camere, ai fini dell'acquisizione del parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, da esprimere entro trenta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato.;

al medesimo articolo, comma 3, primo periodo, sostituire le parole: 120 giorni *con le seguenti:* 150 giorni; *inoltre, aggiungere, in fine, il seguente periodo:* « Per le amministrazioni non interessate dalla sperimentazione continua ad applicarsi, sino all'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 4, la vigente disciplina contabile ».

al medesimo articolo, comma 4, dopo le parole: n. 42, *aggiungere le seguenti:* « sono definiti i contenuti specifici del principio della competenza finanziaria di cui al punto 16 dell'allegato 1 e possono essere ridefiniti i principi contabili generali; inoltre ».

all'allegato n. 1, sostituire il punto 16, Principio della competenza finanziaria, con il seguente:

Il principio della competenza finanziaria, i cui contenuti specifici saranno definiti ai sensi dell'articolo 35, comma 4, del presente decreto, costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni).

15) *all'articolo 35-bis, comma 1, aggiungere, in fine, il seguente periodo:* Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 35, comma 4, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 35,

comma 4, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.

16) all'articolo 36, sostituire il comma 1 con il seguente: 1. Le disposizioni del Titolo I si applicano a decorrere dal 2014 e le disposizioni del Titolo II si applicano a decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in vigore del presente decreto legislativo.

17) all'articolo 36, aggiungere, in fine, il seguente comma: 3. All'attuazione del presente decreto si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

18) all'allegato 1, punto 1. Principio della annualità, aggiungere, in fine, il seguente periodo: Nella predisposizione dei documenti annuali di bilancio, le previsioni per l'esercizio di riferimento sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale;

19) al fine di assicurare la trasparenza gestionale ed un effettivo controllo da parte dei cittadini sull'operato delle amministrazioni territoriali, si preveda l'obbligo a carico delle medesime amministrazioni di redigere, sulla base di un apposito schema tipo, un rendiconto annuale semplificato, da divulgare sul sito internet dell'ente, recante una esposizione sintetica del bilancio, con evidenziazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali utilizzate dall'ente nel perseguimento delle diverse finalità istituzionali, dei risultati conseguiti con riferimento al livello di copertura e alla qualità dei servizi pubblici forniti ai cittadini e dell'eventuale relativo scostamento tra costi standard e costi effettivi.;

20) il Governo definisca le modalità più idonee per coniugare il principio della esatta identificabilità delle entrate e delle uscite relative al finanziamento dei servizi sanitari regionali di cui all'articolo 20 con

le esigenze di flessibilità degli stanziamenti di bilancio di cui all'articolo 16 del presente decreto al fine di evitare un irrigidimento della manovrabilità del bilancio da parte degli enti territoriali; ciò anche per salvaguardare il principio contabile n. 2 sull'unitarietà del bilancio;

21) il Governo definisca le modalità più idonee per estendere l'ambito dei soggetti abilitati all'accesso alla banca dati di cui all'articolo 13 della legge 196 del 2009 e per semplificarne i sistemi di consultazione, prevedendo a tal fine anche l'adozione di schemi standardizzati omogenei, tali da consentire una effettiva comparabilità delle informazioni tra i diversi enti territoriali;

22) detti il Governo, nell'esercizio dei poteri di coordinamento, anche al fine di garantire il consolidamento e la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione europea, le linee guide per l'adozione da parte di regioni ed enti locali di sistemi informativi omogenei ed interoperabili;

e con le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo se vi siano ragioni che giustificano la previsione di una articolazione dei programmi in macroaggregati diversa da quella contenuta nell'articolo 11, comma 1, lettera c), dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili, che fa riferimento a quanto stabilito dall'articolo 25, comma 2, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

b) valuti altresì il Governo l'opportunità di modificare l'articolo 15 individuando la distinzione delle entrate tra ricorrenti e non ricorrenti come autonomo livello classificatorio nell'ambito dei titoli;

c) appare opportuno che il Governo provveda quanto prima a riformare la normativa relativa alla devoluzione dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, al fine di contrastare la formazione di

avanzi di bilancio, che, allo stato, immobilizzano una quota rilevante delle risorse a disposizione degli enti territoriali;

d) con riferimento al consolidamento dei bilanci delle società partecipate in quello dell'ente territoriale di riferimento, valuti il Governo le iniziative da adottare nelle fattispecie in cui, tramite il consolidamento, l'ente debba incorporare eventuali perdite di esercizio delle società medesime al fine di individuare le modalità più idonee per assicurare la salvaguardia degli equilibri economico-finanziari dell'ente interessato, anche attraverso l'adozione di piani di rientro articolati su base pluriennale;

e) al fine di una migliore qualità del testo, il Governo dovrebbe procedere ad

una complessiva revisione formale dello schema, nonché delle denominazioni in esso contenute, uniformando in particolare quelle riferite ai documenti di bilancio;

f) valuti il Governo l'opportunità di prevedere che la sperimentazione della contabilità economico-patrimoniale avvenga attraverso l'adozione del metodo della partita doppia;

g) valuti il Governo l'opportunità di individuare, compatibilmente con gli equilibri di bilancio, un sistema premiante a favore delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione di cui all'articolo 35 del provvedimento.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi. (Atto n. 339).**PROPOSTA DI PARERE PRESENTATA DAL SENATORE BELISARIO**

La Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante «Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi»;

premesso che:

L'articolo 2, comma 1, della legge n. 42 del 2009 reca una delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare – attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione – l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, nonché l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio dei medesimi enti e dei relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica;

L'armonizzazione dei bilanci delle regioni e degli enti locali costituisce una operazione essenziale per disporre di dati contabili omogenei e confrontabili per il consolidamento dei conti delle pubbliche amministrazioni, anche al fine della raccordabilità dei sistemi di bilancio degli enti territoriali con i sistemi adottati in ambito europeo secondo le regole sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Il tema dell'armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio, benché considerato ristretto all'ambito delle mere tecniche, rappresenta uno snodo assoluta-

mente essenziale per il concreto avvio ed il consolidamento del processo attuativo del cosiddetto «federalismo fiscale»;

il provvedimento in esame dispone che le regioni, gli enti locali ed i loro enti strumentali (aziende società, consorzi ed altri) adottino la contabilità finanziaria, cui devono affiancare, a fini conoscitivi un sistema di contabilità economico-patrimoniale per garantire, precisa lo schema di decreto, «la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale». La seconda parte del provvedimento reca una disciplina finalizzata ad assicurare l'uniformità dei conti sanitari delle regioni – che, com'è noto, assorbono la quasi totalità delle risorse regionali – nonché degli enti sanitari (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, policlinici universitari ed altri). L'armonizzazione è diretta a garantire la trasparenza dei dati di bilancio e dei conti, mediante l'individuazione di un modello contenente l'elenco dettagliato delle voci di bilancio utilizzabili, nonché attraverso l'applicazione di criteri omogenei, espressamente precisati nel testo, per procedere alla valutazione delle voci di bilancio nei numerosi casi in cui ciò sia necessario, ad esempio per le rimanenze di magazzino ovvero per la distribuzione sul piano economico dell'importo dei beni ammortizzabili;

assume inoltre un'importanza fondamentale la definizione di meccanismi di coordinamento dei diversi livelli di governo, al fine di assicurare una gestione

della funzione sanitaria pubblica responsabile, efficiente ed efficace su tutto il territorio nazionale, nel rispetto dei predetti vincoli di bilancio programmati e in funzione dei richiamati obiettivi definiti a livello comunitario derivanti dal Patto di stabilità e crescita;

peraltro, le esigenze del coordinamento finanziario — che richiedono l'effettiva armonizzazione dei conti, con riferimento alla generalità dei soggetti pubblici, presenti ai diversi livelli territoriali — rivestono specifica configurazione e declinazione operativa con riguardo al settore sanitario. Va, infatti, sottolineata la peculiarità del settore sanitario nei generali processi di armonizzazione, con taluni risultati già raggiunti e criticità ancora da superare, considerando, da un lato, la attuale diversificata situazione della legislazione contabile regionale, e, dall'altro, l'operatività della modellistica di rilevazione del conto economico e dello stato patrimoniale, utilizzati per adempiere al vigente obbligo delle comunicazioni al Ministero della salute;

considerato che:

come osservato dalla Corte dei Conti in sede di audizione, « il punto caratterizzante lo schema di provvedimento in esame, forse più di quanto si riscontra negli altri concomitanti decreti delegati già approvati od in corso di definizione, consiste nell'elevazione a livello normativo di principi e criteri generali, da specificare sul piano della concreta applicazione con successivi provvedimenti. Il decreto in esame costituisce, pertanto, l'occasione per avviare una effettiva armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali e, più in generale, una convergenza con l'impostazione del bilancio dello Stato »;

lo schema di decreto legislativo in oggetto, caratterizzato da un elevatissimo grado di tecnicismo, impone di seguire pedissequamente le linee critiche tracciate, con autorevolezza ed imparzialità, dal Servizio Bilancio del Senato della Repubblica, dal Servizio Studi della Camera dei depu-

tati e dalla Corte dei Conti in sede di audizione in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale;

ancorché la proposta di parere presentata dai Relatori possa valutarsi positivamente, in quanto conforme al profilo contenutistico della presente proposta, appare comunque opportuno conferire rilevanza esterna alle osservazioni generali e puntuali di seguito illustrate, anche in ragione della loro criticità attraverso cui è meglio esplicitato l'atteggiamento del Gruppo « *Italia dei Valori* » dinanzi al presente provvedimento;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni ed osservazioni:

in merito all'articolo 2, comma 4, in tema di adozione di sistemi contabili omogenei, va riconsiderata l'ulteriore apposita sperimentazione, da condurre sulla base di quella originariamente prevista per il bilancio dello Stato, relativa alla graduale estensione dell'applicazione del bilancio anche di cassa atteso che la relativa prescrizione, contenuta nell'articolo 2, comma 4, deve intendersi, infatti, caducata per effetto dell'intervenuta conferma, ad opera della recente riforma della legge di contabilità. Si segnala, in merito, che la legge 7 aprile 2011, n. 39, di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, all'articolo 5 ha sostituito la delega al governo per il passaggio al bilancio di sola cassa, contenuta nell'articolo 42 della legge di contabilità, con una nuova delega, da esercitare entro quattro anni, volta a riordinare la disciplina per la gestione del bilancio di cassa e potenziare la funzione del bilancio di cassa, ferma restando, tuttavia, la redazione del bilancio anche in termini di competenza;

l'articolo 3 dispone l'obbligo per le amministrazioni territoriali e i loro enti strumentali di conformare la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'Allegato 1 al provvedimento. Tra

i « principi generali o postulati » considerati dalla norma si segnala il principio della competenza finanziaria, che reca notevoli innovazioni rispetto a quanto finora stabilito nell'ordinamento contabile. L'effettivo recepimento in ambito territoriale del principio attinente alla competenza finanziaria (n. 16), potrebbe risolvere antiche problematiche di incoerenza applicativa del medesimo fenomeno contabile (ad esempio, l'impegno) tra i diversi comparti interessati. Si tratta di un criterio — oggi solo in parte operante nell'ambito della contabilità regionale — che, ove coerentemente recepito, potrebbe migliorare la rappresentatività dei documenti contabili dell'intera platea di Regioni, Province e Comuni, necessaria anche per garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno. Tuttavia, il principio di competenza finanziaria come delineato nell'allegato 1 mal si concilia, però, con la nozione di competenza giuridica che resta alla base della legge 196 del 2009: su tale problematica va posta una particolare attenzione. La formulazione di tale fondamentale principio suscita forti riserve, nella parte in cui dispone che « *Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, sono registrate nelle scritture contabili imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza* ». Quest'ultima imputazione, infatti, deve essere riferita all'erogazione o all'incasso di mezzi finanziari (profilo della cassa), a nulla rilevando sotto il profilo della competenza giuridica, che rimane incisa nel momento in cui si perfeziona l'obbligazione sottostante per il suo intero importo. Tale circostanza, in particolare sul fronte delle entrate, dovrebbe escludere che in un determinato esercizio finanziario si possa procedere all'accertamento di entrate future in quanto ciò potrebbe dare luogo ad un'anticipazione di impieghi e dei relativi oneri senza che si sia verificata la condizione giuridica per l'accertamento dell'entrata. In tal modo dovrebbe quindi essere scongiurato il pericolo di creare squilibri finanziari nel corso dell'esercizio. Va segnalato inoltre che tale definizione di

competenza finanziaria non risulta del tutto sovrapponibile a quella adottata dal Comitato per i principi contabili in sede di elaborazione dello schema di decreto legislativo sull'armonizzazione dei sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni diverse dagli enti territoriali (Atto n. 359). Andrebbe considerato che la definizione di competenza finanziaria adottata dallo schema in esame appare essere stata adottata dal legislatore delegato nell'ottica della delega legislativa contenuta nell'originario testo della legge di contabilità, finalizzata al passaggio della redazione dei documenti contabili dello Stato in termini di sola cassa, delega peraltro superata a seguito delle modifiche apportate alla legge di contabilità dalla legge n. 39 del 2011. Sarebbe necessario approfondire i motivi sottostanti l'adozione di due diverse definizioni del principio della competenza finanziaria, da parte dei due schemi di decreto entrambi finalizzati all'attuazione di un complesso processo di armonizzazione contabile di tutti gli enti della P.A.;

all'articolo 7, si dispone che al fine di garantire l'omogeneità dei bilanci pubblici, le amministrazioni codificano le transazioni elementari uniformandosi alle istruzioni degli appositi glossari ed evitando: l'applicazione del criterio della prevalenza, l'imputazione alle partite di giro o ai servizi per conto terzi e l'assunzione di impegni sui fondi di riserva. La finalità della norma, l'omogeneità dei bilanci pubblici, deve essere meglio perseguita con una maggiore efficacia coercitiva, ed è pertanto necessario sostituire l'invito con un espresso divieto delle indicate operazioni;

l'articolo 10, comma 1, stabilisce che il bilancio di previsione finanziario annuale ed il bilancio di previsione finanziario pluriennale hanno carattere autorizzatorio. Le Regioni possono altresì individuare le leggi di spesa che non consentono l'assunzione di impegni pluriennali. L'importanza della transizione alla pluriennalità del bilancio gestionale si presenta in linea con quanto stabilito dalla legge di contabilità, agli articoli 21-22, per il bilancio dello Stato, rap-

presentando una notevole novità anche per alcune tipologie di enti decentrati (in particolare gli enti locali) che sino ad oggi hanno operato con bilanci annuali di sola competenza. Il secondo periodo del comma 1 pone poi un espresso richiamo all'eventualità — che, peraltro, la norma limita alle sole Regioni — che si possano stabilire limiti alla impegnabilità pluriennale, in relazione a talune specifiche autorizzazioni legislative di spesa. In proposito appare opportuno un chiarimento da parte del Governo circa la portata di tale deroga al principio di « pluriennialità » indicato al comma 1, e le motivazioni che hanno condotto a prevederne l'occorrenza in favore delle sole Regioni;

all'articolo 13, comma 2, si dispone che « L'unità di voto per l'approvazione del bilancio di previsione delle amministrazioni di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, è costituita almeno dai programmi ». L'avverbio « almeno » introduce la facoltà di approvazione di un livello autorizzatorio diverso e, presumibilmente, di articolazione inferiore, quale, ad esempio, il macroaggregato ovvero il capitolo, dovendosi ragionevolmente escludere che esso possa intendersi addirittura riferito alla possibilità di approvazione di unità di voto di livello superiore, quale la missione. Ciò, ad avviso della Corte dei Conti, rappresenta un rilevante elemento di incoerenza col disegno complessivo di armonizzazione contabile voluto dal legislatore della riforma, aprendo la porta a livelli autorizzatori non omogenei, in palese violazione del criterio direttivo relativo alle regole contabili uniformi (articolo 2, comma 2, lettera *h*), legge n. 42), con conseguenti difficoltà gestionali e con evidenti riflessi sulla flessibilità gestionale di cui al successivo articolo 16, che autorizza variazioni compensative interne a ciascun programma. Le considerazioni precedenti fanno emergere univocamente l'esigenza di sopprimere la parola « almeno »;

all'articolo 14, comma 2, deve essere sicuramente effettuata una riflessione sulla corrispondenza tra Programma e Centro di responsabilità amministrativa poiché l'analoga disposizione della riforma

non ha ancora trovato piena applicazione nel bilancio dello Stato nel quale permangono tuttora numerosi programmi condivisi da più Centri di responsabilità, a volte di diversi dicasteri. All'articolo 14, potrebbe quindi valutarsi l'opportunità di sopprimere il comma 2, in modo da non escludere la possibilità di affidare la realizzazione di ciascun programma a più centri di responsabilità, lasciando all'ente la definizione del necessario coordinamento;

la prevista distinzione, nell'ambito delle tipologie di entrate, delle quote di natura non ricorrente di cui all'articolo 15, comma 1, lettera *c*), suscita qualche perplessità, atteso che la legge di contabilità prevede la distinzione tra le entrate « ricorrenti e non ricorrenti » come autonomo livello classificatorio nell'ambito dei titoli, con un rilievo, quindi, ben più elevato. In tal caso, sarebbe opportuno ricondurre la norma nelle linee di un puntuale adeguamento alla disciplina contabile generale, al fine di garantire un'effettiva armonizzazione;

all'articolo 16, nell'ambito della flessibilità gestionale prevista per gli Enti territoriali si manifestano, da un lato, margini più ampi di quelli risultanti dalla riforma contabile, recependo in via permanente l'estensione alle missioni, autorizzata solo temporaneamente per il bilancio dello Stato; dall'altro, si presentano con contenuti più ristretti di quelli concessi dalla riforma, in quanto limitati esclusivamente alle spese connesse con i trasferimenti interni di personale. Risulta pertanto auspicabile, in proposito, un adeguato approfondimento, nella direzione di assicurare un'effettiva armonizzazione anche sotto tale profilo, mediante un concreto e puntuale allineamento della disciplina delegata per gli Enti territoriali a quella definita per il bilancio statale;

all'articolo 18, in riferimento alla tempistica di approvazione dei bilanci, va osservato che resta non superata l'attuale

coincidenza del termine di approvazione dei bilanci preventivi delle Regioni e degli Enti territoriali con il termine previsto per l'approvazione parlamentare delle leggi di stabilità e di bilancio dello Stato, dalle cui statuizioni dipende sostanzialmente la definizione dei mezzi finanziari disponibili. Trattasi, com'è noto, di una problematica emersa da lungo tempo, i cui riflessi inducono spesso a inevitabili slittamenti temporali di una fondamentale fase del processo programmatico degli Enti interessati;

agli articoli 26, 27 e 28 il presente provvedimento prevede uno schema comune per il bilancio preventivo e il bilancio di esercizio e un contenuto minimo del piano dei conti, stabilendo che ciascuna voce dello stesso debba trovare corrispondenza con ogni singola voce degli attuali modelli di rilevazione ministeriale (SP-CE); modelli che, in ogni caso, devono essere contenuti nella nota integrativa, sia per l'esercizio in chiusura che per l'esercizio precedente. Sarebbe, a tal proposito, opportuno utilizzare non un ulteriore schema di bilancio, così come previsto nell'allegato 2/1, ma adottare i modelli CE e SP di rilevazione previsti dal decreto del 30 dicembre 2007 del Ministero della salute; modelli che già presentano spiccate caratteristiche di uniformità e di omogeneità dei dati;

sotto il profilo generale, tuttavia, il recupero della dimensione finanziaria dei conti della sanità, deve inoltre porsi in correlazione e raccordo con il decreto legislativo relativo ai costi e fabbisogni standard nel settore sanitario. In una lettura unitariamente condotta sui due schemi di decreto legislativo è infatti dato rintracciare evidenti connessioni e unitari riferimenti che presuppongono una piena confrontabilità dei dati dei diversi Servizi

sanitari regionali. La prevista applicazione a tutte le Regioni dei valori di costo rilevati in tre Regioni *benchmark* richiede la determinazione di comuni modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci, nonché di principi contabili comuni, che consentano di evidenziare l'effettivo impatto dei risultati del comparto in ciascun esercizio finanziario, anche attraverso un pieno raccordo fra la contabilità economica delle gestioni degli Enti (o anche di quella accentrata presso la stessa Regione) e la contabilità finanziaria di ciascuna Regione,

l'articolo 35, comma 2, autorizza modalità della sperimentazione « anche in deroga alle vigenti discipline contabili ». Appare singolare, in verità, che questi fondamentali adempimenti, necessariamente destinati a condizionare l'intero processo di armonizzazione, possano derogare alle discipline contabili vigenti, comprese quelle introdotte con il provvedimento in esame, che si sostanziano, in definitiva, in principi generalmente condivisi e di comune esperienza. Occorre, pertanto, sopprimere tale riferimento alla deroga delle vigenti discipline contabili, atteso che la sua presenza appare suscettibile di condizionare l'intero processo di armonizzazione;

infine, in ordine all'articolo 35, con riferimento alla possibilità delle regioni nella fase sperimentale di individuare apposite missioni anche a carattere strumentale, se ne evidenzia la peculiarità e l'innovazione rispetto a quanto previsto nell'ordinamento contabile. Sul punto, in particolare, andrebbe chiarita la compatibilità di tali tipologie di missione con quelle considerate finora nel bilancio dello Stato ed ora estese anche ai bilanci degli enti territoriali e definite come le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica.

ALLEGATO 3

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi. (Atto n. 339).

**PROPOSTE EMENDATIVE ALLA PROPOSTA
DI PARERE DEI RELATORI**

Dopo il punto 10) della proposta di parere dei relatori è inserito il seguente:

10-bis). All'articolo 29, comma 1, lettera k), le parole: « o la provincia autonoma » sono soppresse.

1. Thaler Ausserhofer.

Il punto 15) della proposta di parere dei relatori è sostituito dal seguente:

15) l'articolo 35-bis è sostituito dal seguente: « Articolo 35-bis Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e la Province autonome di Trento e di Bolzano.

1. – Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, anche nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime regioni a statuto speciale e province autonome, laddove la finanza locale rientri nelle loro competenze, ad adeguare nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui all'articolo 35, comma 4, i propri ordinamenti contabili ai principi di cui al presente decreto legislativo ai sensi dei propri statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione ».

2. Thaler Ausserhofer.

ALLEGATO 4

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi. (Atto n. 339).**DICHIARAZIONE DI VOTO DELL'ONOREVOLE CAUSI**

Pur avendo un carattere fortemente tecnico, lo schema di decreto che la Commissione bicamerale vota oggi, così come modificato dalle proposte contenute nel parere unificato degli on.li Lanzillotta e Simonetti, è uno dei più importanti fra quelli connessi al lavoro di attuazione dei nuovi principi costituzionali del Titolo V.

L'armonizzazione dei sistemi contabili, prevista nella legge n. 42 del 2009 per le regioni e gli enti locali e parallelamente introdotta in sede di attuazione della legge n. 196 del 2009 per le amministrazioni statali, è un perno fondamentale per coniugare autonomia e responsabilità delle diverse entità che compongono la Repubblica con principi inderogabili di coordinamento e di trasparenza, i quali a loro volta non derivano solo dagli obblighi comunitari, ma anche dalla necessità di superare finalmente tante incrostazioni e arretratezze che hanno contraddistinto nei passati decenni i sistemi contabili degli enti pubblici del nostro paese.

E quindi, oltre alle meritorie innovazioni contenute nello schema di decreto e, ancor di più, nelle proposte emendative maturate durante i lavori della Commissione e accolte dal parere congiunto dei relatori, il vero dato positivo del voto di oggi è che un processo importante di riforma ha inizio. In parte questo processo parte da subito, in parte andrà a regime dal 2014, in seguito ad una fase di sperimentazione di due anni, durante i quali sperimentazioni e innovazioni sostanzialmente coerenti con quelle previste in questo schema di decreto verranno apportate ai sistemi contabili delle amministrazioni

statali. Per Regioni ed enti locali, nell'ambito delle procedure previste per l'attuazione della legge n. 42 del 2009, ulteriori decreti correttivi e integrativi potranno chiudere la fase di riforma, anche sulla base dei risultati delle sperimentazioni.

Fra le innovazioni di maggiore rilievo mi limito a ricordarne dieci:

1. un comune piano dei conti integrato, che renderà più agevole e trasparente il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici e la raccordabilità dei conti italiani delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali;

2. la riclassificazione dei bilanci degli enti locali in missioni, programmi e macroaggregati, in coerenza con la riforma del bilancio dello Stato in vigore già da alcuni anni; l'auspicio è, naturalmente, che la sperimentazione consenta, da un lato, di salvaguardare le specificità gestionali degli enti e degli organismi di livello regionali e locale, e dall'altro lato che la piramide classificatoria che dalle unità elementari va ai macroaggregati e poi ai programmi e alle missioni renda pienamente confrontabili e consolidabili i conti delle amministrazioni locali con quelli delle amministrazioni centrali;

3. l'affiancamento al sistema della contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, che possa garantire una rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto il profilo finanziario ed economico-patrimoniale;

4. la disciplina concernente l'armonizzazione dei sistemi contabili del settore

sanitario, caratterizzata da un elevato livello di specificità, anche grazie all'intenso lavoro cominciato fin dal 2006 con il « Patto per la salute »;

5. il miglioramento delle banche dati dei sistemi di informazione statistica della sanità, che permetterà l'avanzamento delle valutazioni di efficienza e di efficacia dei percorsi di cura;

6. il consolidamento dei bilanci degli enti locali con quelli delle società ed entità controllate e partecipate, che permetterà una conoscenza più completa e trasparente dei perimetri di intervento dell'azione pubblica locale e degli eventuali rischi connessi;

7. il raccordo fra costi finanziari, costi standard e fabbisogni *standard*;

8. le metodologie comuni per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato;

9. l'arricchimento informativo dei documenti di rendiconto, in cui affiancare ai dati finanziari gli indicatori di risultato e i costi e fabbisogni *standard*;

10. infine, il nuovo principio contabile della competenza finanziaria, che rappresenta l'elemento più interessante della sperimentazione, il quale prevede la registrazione delle entrate e delle spese al momento della nascita dell'obbligazione giuridicamente perfezionata (attiva o pas-

siva) con imputazione all'esercizio del bilancio pluriennale autorizzatorio in cui l'obbligazione pecuniaria viene a scadenza. Questo nuovo principio dovrebbe permettere alla contabilità pubblica italiana di adeguarsi alle regole europee, modificando le rappresentazioni contabili di quelli che oggi vengono chiamati residui attivi e passivi, con l'obiettivo di una maggiore trasparenza e della evidenziazione certa di ciò che, nel processo di trasformazione degli impegni giuridici in impegni finanziari, è effettivamente diventato debito o credito. Va ricordato che un processo parallelo di sperimentazione in questa direzione è stato introdotto durante l'esame parlamentare dello schema di decreto n. 359 riguardante i bilanci delle amministrazioni statali.

Il gruppo del Partito Democratico dà una valutazione positiva del lavoro svolto da questa Commissione e dai relatori, onorevole Lanzillotta e onorevole Simonetti. Valutiamo positivamente l'introduzione di termini certi per l'adeguamento di Regioni ed enti locali ai nuovi principi. Nonostante la natura eminentemente tecnica del decreto, riteniamo comunque un segnale importante la capacità che il Parlamento ha dimostrato in questa occasione di lavorare con spirito aperto e unitario verso la ricerca di soluzioni positive per il buon funzionamento e l'innovazione delle pubbliche amministrazioni. E annuncia il suo voto favorevole alla proposta di parere.

ALLEGATO 5

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi. (Atto n. 339).**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi;

premesso che l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali costituisce un passaggio fondamentale nella definizione del nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra i diversi livelli di governo, rappresentando la premessa indispensabile per realizzare un sistema di contabilità pubblica idoneo a dare conto degli elementi fondanti la riforma federalista: costi *standard* e costi effettivi delle singole prestazioni e dei servizi pubblici, anche in relazione alle loro caratteristiche qualitative, dinamica di convergenza dei costi, comparabilità dei fenomeni contabili e gestionali dei diversi enti, trasparenza e accessibilità dei dati quali condizioni essenziali per assicurare l'esercizio del controllo democratico da parte dei cittadini sull'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa degli enti territoriali e degli organismi responsabili dell'erogazione dei servizi;

rilevato che:

per conseguire l'obiettivo dell'armonizzazione dei bilanci pubblici appare opportuno assicurare l'applicazione di principi contabili generali analogamente configurati da parte di tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

in questa prospettiva, la disciplina contenuta nello schema di decreto in esame e quella applicabile alle amministrazioni pubbliche, dopo un congruo periodo di sperimentazione, dovrà presentare la necessaria uniformità;

quanto sopra andrebbe, in particolare, assicurato con riferimento al principio di competenza finanziaria, che dovrebbe presentare un contenuto omogeneo in modo da evitare le complicazioni derivanti dal dover fare riferimento a diverse nozioni di impegno e di accertamento, con riflessi anche sulla nozione di residui;

appare opportuno avviare una sperimentazione relativa alla tenuta di una contabilità finanziaria sulla base del principio di competenza finanziaria definito in termini tali da risultare idoneo a fronteggiare il fenomeno dei residui passivi, quantificare in modo più puntuale l'ammontare dei debiti delle amministrazioni pubbliche, nonché di determinare una minore rigidità di bilancio e una maggiore effettività della rappresentazione della gestione;

occorre coordinare le disposizioni dello schema con le modifiche introdotte nella legge di contabilità e finanza pubblica, a seguito dell'approvazione della legge 7 aprile 2011, n. 39;

al fine di garantire l'uniformità degli schemi di bilancio, occorrerà coordinare con quanto previsto nel presente decreto legislativo le disposizioni relative ai bilanci degli enti locali contenute nel disegno di legge in materia di individua-

zione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative (Carta delle autonomie locali e riordino di enti ed organismi decentrati) e nel disegno di legge recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, attualmente all'esame del Senato;

considerati i pareri espressi dalla Commissione Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati e dalla Commissione Programmazione economica, bilancio del Senato della Repubblica sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili (atto n. 359);

ritenuta opportuna una revisione formale dello schema, al fine di migliorare la qualità del testo,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) all'articolo 1, comma 2, aggiungere, in fine, il seguente periodo: Qualora le regioni non provvedano all'adeguamento di cui al primo periodo entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 35, comma 4, sino all'adozione delle disposizioni regionali, trovano immediata e diretta applicazione le disposizioni di cui al Titolo I del presente decreto e ai decreti di cui all'articolo 35, comma 4.;

2) all'articolo 2, sostituire il comma 4 con il seguente: 4. In relazione al riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, si procede ai sensi dell'articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, previa apposita sperimentazione, alla graduale estensione della

disciplina adottata in applicazione del medesimo articolo alle amministrazioni di cui ai commi 1 e 2;

3) all'articolo 4, comma 2, dopo le parole: in modo da aggiungere le seguenti: evidenziare, attraverso i principi contabili applicati, le modalità di raccordo, anche in una sequenza temporale, dei dati finanziari ed economico-patrimoniali, nonché;

4) all'articolo 7, comma 1, sostituire le parole: glossari ed evitando: con le seguenti: glossari. È vietato;

5) all'articolo 7, comma 1, lettera c), sostituire le parole: di assumere impegni sui fondi di riserva con le seguenti: assumere impegni sui fondi di riserva;

6) all'articolo 11, comma 1, sostituire le parole: « società e altri organismi controllati », con le seguenti: « società controllate e partecipate e altri organismi controllati »;

7) all'articolo 13, comma 2, sopprimere la parola: almeno;

8) all'articolo 14, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente comma: 3. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, allegano al bilancio consuntivo un apposito allegato che includa una rappresentazione riassuntiva dei costi sostenuti per le funzioni riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e alle funzioni fondamentali di cui al medesimo articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, nonché dei relativi costi e fabbisogni *standard*. I contenuti e lo schema dell'allegato di cui al presente comma sono definiti secondo le modalità di cui all'articolo 35, comma 4 anche al fine di consentire una comparazione tra i costi e i fabbisogni effettivi e i costi e fabbisogni *standard*.;

9) all'articolo 15, comma 1, apportare le seguenti modificazioni:

a) sostituire la lettera b) con la seguente: tipologie, definite in base alla natura delle entrate, nell'ambito di cia-

scuna fonte di provenienza, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto;

b) sostituire la lettera c) con la seguente: categorie, definite in base all'oggetto dell'entrata nell'ambito della tipologia di appartenenza. Nell'ambito delle categorie è data separata evidenza delle eventuali quote di entrata non ricorrente;

10) sostituire l'articolo 16 con il seguente: ART. 16. — (*Flessibilità degli stanziamenti di bilancio*). 1. Al fine di migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche, anche in termini di riqualificazione della spesa, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, possono effettuare:

a) in sede di gestione, variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi, limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione;

b) in sede di gestione o di predisposizione del progetto di bilancio di previsione, variazioni tra le dotazioni finanziarie rimodulabili interne a ciascun programma ovvero rimodulazioni compensative tra programmi di diverse missioni.

2. Ai fini del comma 1, lettera *b)*, si applicano in quanto compatibili le disposizioni in materia di rimodulazione delle spese di cui all'articolo 21, commi 5, 6, 7 e 8 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Resta in ogni caso precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti;

conseguentemente, all'articolo 35, comma 4, sostituire le parole da: e le eventuali ulteriori modifiche *fino alla fine del comma, con le seguenti:* , nonché della definizione di spese rimodulabili e non rimodulabili di cui all'articolo 16;

11) all'articolo 17, comma 3, primo periodo sostituire le parole: dall'articolo 14 *con le seguenti:* dall'articolo 13;

12) Dopo l'articolo 34 introdurre il seguente:

Articolo 34-bis.

(Sistemi informativi e statistici della Sanità).

1. Al fine di migliorare i sistemi informativi e statistici della sanità e per il loro migliore utilizzo in termini di monitoraggio dell'organizzazione dei livelli di assistenza, con procedure analoghe a quanto previsto dall'articolo 34, con Decreto del Ministro della Salute vengono stabilite le procedure di anonimizzazione dei dati individuali presenti nei flussi informativi, già oggi acquisiti in modo univoco sulla base del codice fiscale dell'assistito, con la trasformazione del codice fiscale, ai fini di ricerca per scopi di statistica sanitaria, in codice anonimo, mediante apposito algoritmo biunivoco, in modo da tutelare l'identità dell'assistito nel procedimento di elaborazione dei dati. I dati così anonimizzati sono utilizzati per migliorare il monitoraggio e la valutazione della qualità e dell'efficacia dei percorsi di cura, con un pieno utilizzo degli archivi informatici dell'assistenza ospedaliera, specialistica, farmaceutica.

13) all'articolo 35, comma 2, primo periodo, sostituire le parole: dall'emanazione del presente decreto legislativo *con le seguenti:* dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

conseguentemente, al medesimo articolo, comma 3, sostituire le parole: dall'emanazione del presente decreto legislativo *con le seguenti:* dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

14) all'articolo 35, comma 2, primo periodo introdurre le seguenti modificazioni:

a) sostituire le parole: entro 90 *con le seguenti:* entro 120;

b) sopprimere le parole: anche in deroga alle vigenti discipline contabili;

conseguentemente, al medesimo comma, aggiungere, in fine, il seguente periodo: La tenuta della contabilità delle amministrazioni coinvolte nella sperimentazione è disciplinata dalle disposizioni di cui al Titolo I e al decreto di cui al presente comma, nonché dalle discipline contabili vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, in quanto con esse compatibili.

15) all'articolo 35, comma 2, dopo il primo periodo aggiungere i seguenti: . Il decreto di cui al primo periodo prevede la sperimentazione della tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una configurazione del principio della competenza finanziaria secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, che danno luogo a entrate e spese per l'ente di riferimento sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza, ferma restando, nel caso di attività di investimento che comporta impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, la necessità di predisporre, sin dal primo anno, la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa dell'investimento. Ai fini della sperimentazione il bilancio di previsione annuale e il bilancio di previsione pluriennale hanno carattere autorizzatorio, costituendo limite agli impegni di spesa, fatta eccezione per le partite di giro, i servizi per conto di terzi e per i rimborsi delle anticipazioni di cassa.

Conseguentemente:

al medesimo articolo, comma 2, aggiungere, in fine, i seguenti periodi: Al termine del primo esercizio finanziario in cui ha avuto luogo la sperimentazione e, successivamente, ogni sei mesi, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alle Camere una relazione sui relativi risultati. Nella relazione relativa all'ultimo semestre della sperimentazione il Governo fornisce una valutazione sulle risultanze della medesima sperimentazione, anche ai fini dell'attuazione del comma 4.

al medesimo articolo, dopo il comma 2, aggiungere il seguente: 2-bis. Lo schema del decreto di cui al comma 2 è trasmesso alle Camere, ai fini dell'acquisizione del parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, da esprimere entro trenta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato;

al medesimo articolo, comma 3, primo periodo, sostituire le parole: 120 giorni con le seguenti: 150 giorni; inoltre, aggiungere, in fine, il seguente periodo: « Per le amministrazioni non interessate dalla sperimentazione continua ad applicarsi, sino all'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 4, la vigente disciplina contabile ».

al medesimo articolo, comma 4, dopo le parole: n. 42, aggiungere le seguenti: « sono definiti i contenuti specifici del principio della competenza finanziaria di cui al punto 16 dell'allegato 1 e possono essere ridefiniti i principi contabili generali; inoltre ».

all'allegato n. 1, sostituire il punto 16, Principio della competenza finanziaria, con il seguente:

Il principio della competenza finanziaria, i cui contenuti specifici saranno definiti ai sensi dell'articolo 35, comma 4, del presente decreto, costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni).

16) all'articolo 35-bis, comma 1, aggiungere, in fine, il seguente periodo: Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 35, comma 4, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 35, comma 4, trovano immediata e diretta

applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.

17) all'articolo 36, sostituire il comma 1 con il seguente: 1. Le disposizioni del Titolo I si applicano a decorrere dal 2014 e le disposizioni del Titolo II si applicano a decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in vigore del presente decreto legislativo.

18) all'articolo 36, aggiungere, in fine, il seguente comma: 3. All'attuazione del presente decreto si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

19) all'allegato 1, punto 1. Principio della annualità, aggiungere, in fine, il seguente periodo: Nella predisposizione dei documenti annuali di bilancio, le previsioni per l'esercizio di riferimento sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale;

20) al fine di assicurare la trasparenza gestionale ed un effettivo controllo da parte dei cittadini sull'operato delle amministrazioni territoriali, si preveda l'obbligo a carico delle medesime amministrazioni di redigere, sulla base di un apposito schema tipo, un rendiconto annuale semplificato, da divulgare sul sito internet dell'ente, recante una esposizione sintetica del bilancio, con evidenziazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali utilizzate dall'ente nel perseguimento delle diverse finalità istituzionali, dei risultati conseguiti con riferimento al livello di copertura e alla qualità dei servizi pubblici forniti ai cittadini e dell'eventuale relativo scostamento tra costi standard e costi effettivi.;

21) il Governo definisca le modalità più idonee per coniugare il principio della esatta identificabilità delle entrate e delle uscite relative al finanziamento dei servizi sanitari regionali di cui all'articolo 20 con le esigenze di flessibilità degli stanziamenti

di bilancio di cui all'articolo 16 del presente decreto al fine di evitare un irrigidimento della manovrabilità del bilancio da parte degli enti territoriali; ciò anche per salvaguardare il principio contabile n. 2 sull'unitarietà del bilancio;

22) il Governo definisca le modalità più idonee per estendere l'ambito dei soggetti abilitati all'accesso alla banca dati di cui all'articolo 13 della legge 196 del 2009 e per semplificarne i sistemi di consultazione, prevedendo a tal fine anche l'adozione di schemi standardizzati omogenei, tali da consentire una effettiva comparabilità delle informazioni tra i diversi enti territoriali;

23) detti il Governo, nell'esercizio dei poteri di coordinamento, anche al fine di garantire il consolidamento e la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione europea, le linee guide per l'adozione da parte di regioni ed enti locali di sistemi informativi omogenei ed interoperabili.

e con le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo se vi siano ragioni che giustificano la previsione di una articolazione dei programmi in macroaggregati diversa da quella contenuta nell'articolo 11, comma 1, lettera c), dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili, che fa riferimento a quanto stabilito dall'articolo 25, comma 2, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

b) valuti altresì il Governo l'opportunità di modificare l'articolo 15 individuando la distinzione delle entrate tra ricorrenti e non ricorrenti come autonomo livello classificatorio nell'ambito dei titoli;

c) appare opportuno che il Governo provveda quanto prima a riformare la normativa relativa alla devoluzione dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, al fine di contrastare la formazione di avanzi di bilancio, che, allo stato, immobilizzano una quota rilevante delle risorse a disposizione degli enti territoriali;

d) con riferimento al consolidamento dei bilanci delle società partecipate in quello dell'ente territoriale di riferimento, valuti il Governo le iniziative da adottare nelle fattispecie in cui, tramite il consolidamento, l'ente debba incorporare eventuali perdite di esercizio delle società medesime al fine di individuare le modalità più idonee per assicurare la salvaguardia degli equilibri economico-finanziari dell'ente interessato, anche attraverso l'adozione di piani di rientro articolati su base pluriennale;

e) al fine di una migliore qualità del testo, il Governo dovrebbe procedere ad una complessiva revisione formale dello schema, nonché delle denominazioni in esso contenute, uniformando in partico-

lare quelle riferite ai documenti di bilancio;

f) valuti il Governo l'opportunità di esplicitare nel testo che la sperimentazione della contabilità economico-patrimoniale avvenga attraverso l'adozione del metodo della partita doppia;

g) valuti il Governo l'opportunità di individuare, compatibilmente con gli equilibri di bilancio, un sistema premiante a favore delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione di cui all'articolo 35 del provvedimento;

h) valuti il Governo l'opportunità di inserire tra i principi contabili di cui all'allegato 1 dello schema di decreto quelli della trasparenza e della semplicità.