

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

19.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 GIUGNO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANCARLO GIORGETTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		enti locali e dei loro organismi (atto n. 92) <i>(ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione):</i>	
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3	Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3, 9, 11, 13
Audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli		Giancane Gaetano, <i>Assessore al bilancio della regione Campania</i>	9, 13
		Marantelli Daniele (PD)	13
		Sartore Alessandra, <i>Assessore al Bilancio, patrimonio e demanio della regione Lazio</i> .	3, 13
		Zanoni Magda Angela (PD)	12

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi (atto n. 92).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi (atto n. 92).

Ringraziamo la delegazione delle regioni. È qui presente la dottoressa Sartore, assessore al bilancio della regione Lazio, accompagnata dal dottor Marafini; per la regione Lombardia in attesa dell'arrivo del

dottor Garavaglia, assessore al bilancio, c'è il dottor Turturiello; attendiamo altresì l'arrivo del dottor Giancane, assessore al bilancio della regione Campania; infine è con noi il dottor Alessandrini, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, responsabile dei rapporti col Parlamento.

Do la parola alla dottoressa Alessandra Sartore per lo svolgimento della relazione.

ALESSANDRA SARTORE, *Assessore al bilancio, patrimonio e demanio della regione Lazio*. Grazie a tutti. Il contributo delle Regioni è già stato inoltrato alla Commissione, in quanto è contenuto nell'intesa sottoscritta con il Governo sul testo dello schema di decreto legislativo correttivo del decreto legislativo n. 118, con riferimento sia al Titolo I, sia al Titolo II, che nel testo approvato in via preliminare dal Governo non era stato assolutamente oggetto di modifiche. Ricordo che il Titolo II riguarda tutta la parte della gestione sanitaria.

Il lavoro che ha portato alle modifiche del 118 è stato fatto di concerto anche con le Regioni: è stato oggetto di un tavolo di incontri settimanali tra il Ministero dell'economia e le Regioni sull'applicazione in relazione ai soggetti regionali che hanno attuato la sperimentazione. Di volta in volta, si è verificato sul campo sia il testo del decreto legislativo n. 118, sia il principio generale, che è il principio applicato, per cui il correttivo effettivamente è frutto di un lavoro congiunto e comune.

Cosa è avvenuto nel frattempo? Effettivamente, sulla base degli accordi intercorsi e di una differente valutazione di alcune fattispecie, le regioni, pur concordando sulla gran parte delle modifiche, hanno presentato alcune proposte emendative, che — devo dire la verità — nel-

l'intesa sono state in qualche modo recepite.

Ricordo che sono solo quattro le regioni che partecipano alla fase di sperimentazione (erano cinque, ma la Sicilia a un certo punto si è ritirata dalla sperimentazione): la Lombardia, il Lazio, la Basilicata e la Campania.

Se ci sono domande particolari, visto che qui sono qui presenti i rappresentanti di due soggetti che stanno in sperimentazione, il Lazio e la Lombardia, potrebbe essere interessante capire in questi anni cosa è stato effettivamente fatto e che cosa porterà l'adozione del nuovo schema di bilancio.

Torno ora agli emendamenti presentati dalle Regioni rispetto a un testo che, come avrete visto, è molto corposo, anche perché abroga contestualmente anche il decreto legislativo n. 76 del 2000, che recava praticamente le norme fondamentali che hanno retto finora anche tutta la disciplina legislativa regionale. Ricordo che tale disciplina è stata attuata a seguito del decreto legislativo n. 76 del 2000, anch'esso frutto di una legge di modifica della legge n. 468 (la legge n. 208 del 1999), in base alla quale tutte le regioni avevano comunque effettuato l'approvazione di una legge di contabilità regionale.

Oggi come oggi, tutte le regioni hanno una propria legge di contabilità. Per le regioni in sperimentazione la legge veniva meno rispetto all'attuazione specifica dei principi generali ed applicati contenuti nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri attuativo del decreto n. 118. C'è una sorta di flessibilità, ma questo riguarda solo le regioni in sperimentazione. Le altre regioni hanno tutte una legge regionale che disciplina la materia contabile.

Dico questo perché, avendo il provvedimento sostituito anche la parte del decreto legislativo n. 76, a questo punto muore completamente la disciplina nazionale del decreto legislativo n. 76, che si sostituisce con l'altra.

In questo punto si inserisce un'ipotesi emendativa delle Regioni. Il Governo ha ritenuto che, in base all'ultima riforma

costituzionale, la materia dell'armonizzazione fosse di competenza esclusiva statale e quindi ha stabilito di far dare un'applicazione diretta attraverso il decreto legislativo correttivo a tutta quella parte che riguardava anche l'attuazione della normativa contabile regionale, in attuazione di quella nazionale. Ha cioè ritenuto che non spettasse alle regioni adottare una legge regionale nella materia, ma che questo fosse di esclusiva competenza statale.

Su questo punto si era acceso un dibattito, anche durante i tavoli di confronto con il Ministero dell'economia, ma il testo è rimasto effettivamente tale e quale. Io ho letto l'audizione della Corte dei conti e mi sembra che su questo punto quest'ultima riconfermi l'esclusività sull'armonizzazione dei bilanci, però le Regioni hanno ritenuto corretto esprimere un principio per il quale non ci sia un completo depotenziamento dell'attività legislativa nella materia.

In base al decreto correttivo, rimarrebbe esclusivamente una disciplina di conformità, che può essere adottata dalle regioni con provvedimento della Giunta, quindi senza l'attività legislativa. Questo è il primo emendamento che hanno proposto le regioni.

L'altro problema riguarda missioni e programmi, relativamente all'attuazione della delega dell'articolo 2 della legge n. 196, che, come è noto, è una delega sia per gli enti istituzionali che per gli enti territoriali, e ha previsto la disciplina e gli schemi di bilancio distinti per missioni e programmi, così come era stata adottata nella legge n. 196 per il bilancio dello Stato.

Le spese del personale vengono ora attribuite a una sola missione, perché è molto complesso ripartire in quota-parte le spese del personale su missioni e programmi diversi. Io mi rendo conto che la trasparenza è sicuramente l'obiettivo della ripartizione dei bilanci in missioni e programmi, che serve effettivamente a indicare la ripartizione funzionale del bilancio e anche il costo di una missione e di un programma. Dentro il costo ci va la quota-parte delle risorse umane che sono adibite

all'esercizio di quella funzione. Devo comunque ricordare che c'è una grossa difficoltà, anche gestionale, nel bilancio regionale per un'applicazione severissima di questo principio.

Le regioni hanno proposto di mantenere una missione strumentale solo per il costo del personale, senza far venir meno il principio della trasparenza. Peraltro, credo che nella norma sia previsto di tenere per un periodo biennale una situazione di questo tipo, con l'elencazione allegata della ripartizione del costo del personale per missioni e programmi. Non è che non sarebbe ripartita e non si potrebbe vedere, ma verrebbe messa in un allegato.

Per come è fatto il bilancio delle regioni in sperimentazione, così come è adesso per le quattro regioni, nella mia esperienza di quest'anno condotta alla regione Lazio, mi sono resa conto che effettivamente si fanno tantissime variazioni di bilancio e non è possibile non farle. Oggettivamente, col bilancio di previsione, così come è stato precisato lo schema di bilancio per noi sperimentatori, con riferimento anche al piano dei conti integrato e al piano dei conti dal punto di vista economico-patrimoniale, l'indicazione precisa del macroaggregato al momento in cui viene approvato il bilancio è complessa. Durante l'anno vengono quindi fatte tantissime variazioni di bilancio.

Se noi aggiungiamo a questo anche la variazione di bilancio per l'attribuzione specifica del costo del personale addetto a ogni singolo programma, penso che saranno veramente tantissime, ancora di più rispetto a oggi.

Ricordo anche — penso che il presidente Giorgetti se lo ricordi bene — che c'è un principio fondamentale, che è stato inserito negli ultimi anni in tutte le leggi, sia nella legge n. 196 che negli specifici provvedimenti attuativi di manovre, che lo hanno facilitato sempre di più: il principio della flessibilità. Senza un principio di flessibilità e di spostamento di dotazioni di bilancio rispetto alla gestione del bilancio, ci troviamo in una situazione di ingabbiamento. Questo è un punto.

Fermo restando il principio della trasparenza e, quindi, l'impegno delle regioni di allegare al bilancio una quantificazione del costo del personale per ogni missione e programma, riterremo opportuno mantenere una missione strumentale solo per il costo del personale, in qualche modo orizzontale.

Il Governo ha considerato questo. Infatti, ha mantenuto per le spese del personale una flessibilità più ampia, anche se mi rendo conto che è stata ridotta un altro tipo di flessibilità, che era nel testo del decreto n. 118. Personalmente la ritengo una cosa non molto positiva, anche perché le regioni ogni anno, dal 2010 in poi in modo molto forte, si trovano di fronte a riduzioni di stanziamenti. Queste riduzioni di stanziamenti e di risorse possono essere compensate con un principio di flessibilità, che permette di cambiare una quota degli stanziamenti per taluni programmi e di destinarla ad altri programmi.

In questo modo, fermo restando il quadro complessivo delle risorse destinate al bilancio, c'è la possibilità di andare incontro alle effettive esigenze del territorio che viene governato dalla regione. Questo è stato sempre un punto di ricaduta anche nei confronti delle amministrazioni centrali: tagliamo, però i Ministeri possono fare variazioni di bilancio compensative dei tagli, per avere la possibilità di flessibilità nel bilancio.

Sostanzialmente sono questi tre i punti di ricaduta principali. L'altro è un punto che riguarda il Titolo II, che non era stato toccato dal decreto legislativo correttivo del decreto n. 118. Come sapete, il Titolo II riguarda l'ambito sanitario.

Su questo va fatta una premessa. Perché è stato toccato? Nel decreto legislativo n. 118 il Titolo II è un po' una moda rispetto ai principi che vengono applicati nel Titolo I, perché si è applicato per gli enti territoriali il cosiddetto « principio della competenza potenziata », che riguarda sia le entrate che le spese.

Il principio della competenza potenziata è molto diverso dal principio della competenza finanziaria, che permane però per il bilancio dello Stato. Qui c'è un

punto delicatissimo. Lo dico, perché ho visto che nella legge di conversione del decreto-legge n. 66 del 2014 è stata reinserita, all'articolo 1, una nuova delega per l'armonizzazione del bilancio dello Stato.

Ritengo che i principi di delega ivi contenuti non si avvicinino ancora al principio della competenza potenziata. Nel concetto di armonizzazione dell'articolo 2 della legge n. 196 del 2009, che l'articolo inserito nella legge di conversione comunque richiama, non viene armonizzato con tutto il sistema.

Ci troviamo di fronte a una situazione in cui, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 196, i decreti legislativi n. 118 e oggi il correttivo mantengono il principio della competenza potenziata, o, come dice la Corte dei conti, della « competenza a scadenza », mentre per gli enti istituzionali, che sono stati disciplinati dal decreto legislativo n. 91 del 2011, la Commissione bilancio della Camera ritenne opportuno inserire nel parere la norma sulla sperimentazione. Il decreto legislativo n. 91 non ha neanche la norma sulla sperimentazione della competenza potenziata, quindi c'era una discrasia completa tra agli enti territoriali e gli enti istituzionali.

Ricordo che gli enti istituzionali sono una platea enorme. Credo che il decreto sulla sperimentazione sia stato fatto dal Ministero dell'economia, ma il regolamento attuativo del decreto legislativo n. 91 non ha visto ancora la luce.

Di conseguenza, ci troviamo in una situazione in cui per gli enti istituzionali si ha una disciplina, per gli enti territoriali si ha un'altra disciplina e lo Stato deve ancora decidere cosa farà rispetto al suo bilancio. Ripeto, però, che nelle norme di delega mi sembra riportato ancora il principio della competenza finanziaria.

Mi scuso dell'*excursus*, però è in questo quadro che le regioni debbono applicare i principi di competenza potenziata che, per il problema delle entrate, si lega a questa ipotesi emendativa che è stata avanzata, accettata peraltro anche dal Governo.

Nel Titolo I c'è una norma che fa salva la disciplina diversa del Titolo II, perché il Titolo II vive sostanzialmente con il tra-

sferimento dello Stato e anche, soprattutto per le regioni in commissariamento come la nostra, con le famose addizionali.

Per quanto attiene all'applicazione del principio sull'accertamento delle entrate da trasferimento per il sistema sanitario, vi è una diversità nella definizione e anche nelle modalità in cui devono essere accertate.

Da un lato, per il Titolo I c'è la competenza potenziata, dall'altro, c'è la competenza finanziaria. La regione ha tentato in questa maniera di mettere in correlazione le due cose, che altrimenti sembrano vivere esclusivamente di vita propria, mettendo anche in difficoltà le regioni. Logicamente se si deve accertare il trasferimento all'anno di competenza finanziaria, ciò è diverso dalle entrate a destinazione vincolata che pervengono alle regioni dal Titolo I.

Ci siamo anche salvati sul principio della pluriennalità, perché, come sapete, diversamente dagli enti istituzionali e con una propria specificità, il decreto n. 118 fin dall'inizio ha riconosciuto una natura autorizzatoria al bilancio pluriennale, cosa che il bilancio dello Stato non ha. Non poteva non farlo: sul principio della competenza potenziata, soprattutto dal lato della spesa, doveva assolutamente essere riconosciuta l'autorizzazione pluriennale, perché col principio della competenza potenziale noi dovremmo identificare l'anno in cui vengono a scadenza le obbligazioni, cosa non facilissima.

Questo è un punto molto delicato, soprattutto per le regioni che non l'hanno sperimentato, ma anche per i comuni. Ho letto che sono solo 373 i comuni in sperimentazione, mentre dal 2015 dovranno applicarla 8.000 comuni. Io penso che la formazione del personale rispetto a una rivoluzione come questa sia obbligatoria.

Ho letto che anche la Corte dei conti nella sua audizione ha riconosciuto che questo è un punto fondamentale e che il *background* delle persone deve essere aggiornato rispetto a questo. Ho visto con favore che la Corte diceva anche che, se ci sono dei contenimenti della spesa, su que-

sto punto devono venire meno, perché se non c'è il personale che è stato formato per questa attività, è molto difficile.

Nella regione Lazio — io sono lì da un anno e non da una vita intera — mi sono resa conto che effettivamente, pur essendo al terzo anno di sperimentazione, al di là della Direzione bilancio, che è la più formata rispetto alle modifiche volute dal decreto n. 118, troviamo ancora una grande difficoltà. Parlo anche dei direttori, non solo dei dirigenti e dei funzionari delle altre direzioni. È un cambio completo di mentalità.

Un'obbligazione giuridicamente perfezionata, che chi ha studiato contabilità sa come si forma, per la competenza potenziata assume un diverso criterio di indicazione sul bilancio. Non è una cosa semplice. È proprio una forma diversa di mentalità. Forse è anche questo il motivo per cui l'amministrazione centrale difficilmente vuole accettare una modifica del genere. È proprio una diversa mentalità.

Questi sono i tre punti più qualificanti. Vengono poi riportate anche altre modifiche emendative, ma sono molto semplici. Alcune riguardano termini di presentazione del documento finanziario delle regioni. Come sapete, il documento viene adottato sempre dopo che l'ha adottato il Governo e, quindi, si deve adeguare a tale documento.

Vorrei ricordare anche la questione dell'informatizzazione. Il decreto legislativo è a costo zero, come erano a costo zero i primi due decreti legislativi, però voglio ricordare che a costo zero queste riforme non si possono fare, perché è impossibile. Ne ho viste tante anch'io di clausole di invarianza di spesa. Anche noi, dopo tre anni, troviamo ancora difficoltà nell'applicazione informatica. Stiamo studiando sempre nuove idee e nuove forme per adeguare un sistema informativo che ha dei buchi.

Dico questo, perché anche la Corte dei conti dice la stessa cosa, quindi evidentemente è una questione che anche loro, dal lato del controllo, si sono trovati a verificare.

Anche ieri in Commissione affari finanziari con gli altri assessori regionali ci siamo chiesti se sia possibile — e credo che sia possibile — la previsione di un emendamento che faccia in modo che il Ministero dell'economia aiuti le regioni con l'avvalimento da parte delle regioni stesse del sistema del Ministero, ovvero SOGEI. In seguito a un decreto di due anni fa, SOGEI ha accorpato anche talune funzioni della CONSIP, che gestivano proprio la parte del bilancio.

A questo punto, il costo zero sarebbe per le regioni, perché effettivamente, così come è scritto, potrebbero avvalersi dei sistemi del bilancio. Mi riferisco soprattutto alle regioni che devono passare dalle UPB (ancora ci sono regioni che gestiscono il capitolo con UPB) a missioni e programmi. È una cosa complessissima.

Se anche la Commissione riterrà utile un suggerimento di questo tipo, che a questo punto è veramente a costo zero, sarebbe auspicabile un avvalimento da parte delle regioni della società *in house* al 100 per cento del Ministero dell'economia, che ha tutto. Questa potrebbe essere, anche ai fini dell'uniformità del trattamento dei dati, una cosa sicuramente pregevole. Le regioni non andrebbero in ordine sparso, ognuna con l'utilizzo del sistema che più l'aggrada, ma con un sistema che è il riuso di quello dello Stato.

Voglio ricordare anche un'altra cosa sul problema della copertura delle leggi di spesa. Oggi, come ho detto, ogni regione ha una legge regionale propria e, quindi, forse la disciplina non sarà uniforme su tutto il territorio dello Stato e ogni regione ne avrà una propria.

Per i disegni di legge di iniziativa legislativa della Giunta, ormai le regioni adottano il principio della cosiddetta « bollinatura »: l'assessore al bilancio, con la Direzione bilancio, verifica se vi è la copertura e l'impatto sul bilancio, non soltanto rispetto alla norma di copertura, ma a tutti gli articoli del disegno di legge e, quindi, adotta una copertura simile a quella che hanno le leggi dello Stato.

Per quanto riguarda invece il problema dell'iniziativa legislativa consiliare, ci sono

forse alcune regioni che si comportano in modo diverso e non c'è un'uniformità. L'iniziativa consiliare, non avendo il Consiglio un ufficio di *staff*, come lo hanno il Servizio Bilancio della Camera e del Senato, non ha una verifica dell'impatto. Peraltro, ha una Commissione bilancio come ce l'hanno la Camera e il Senato. Normalmente si va in Commissione bilancio per la verifica della copertura, però, come dicevo, non c'è un principio generale che applichi tutto anche alle iniziative consiliari.

Siccome questo è diventato un punto di monitoraggio da parte della Corte dei conti rispetto alla copertura delle leggi di spesa delle regioni, forse sarebbe opportuno trovare una soluzione. Questa soluzione purtroppo o è strumentale all'interno del Consiglio, creando un soggetto come quello che ha il Parlamento (ma la vedo una cosa complessa) magari presso l'Ufficio di Presidenza, o dando più poteri alla Commissione bilancio del Consiglio in questo senso, oppure è una verifica da parte della struttura della Giunta dei provvedimenti di iniziativa consiliare, logicamente con un impedimento all'approvazione. Infatti, se arrivano uno o più emendamenti quando siamo in aula consiliare, la cosa diventa complessa.

Questo è un punto che anche le Regioni pongono come problema, anche perché, come dicevo, c'è un monitoraggio da parte della Corte dei conti.

C'è poi una questione che è emersa ieri, su cui ho visto anche l'emendamento dell'ANCI. Voglio ricordare un problema che potrebbe derivare dall'applicazione immediata al 1° gennaio 2015: l'applicazione dei principi della competenza potenziata e dei principi contenuti nel decreto n. 118 e nel correttivo dovrà portare le regioni a un accertamento straordinario dei residui attivi e passivi.

Questo purtroppo, per complicità varie, potrebbe portare all'emersione di un disavanzo che oggi per le regioni è un po' sottotraccia, perché mantengono nell'entrata molti residui attivi che probabilmente non saranno completamente tutti insussistenti.

C'è l'esigenza da parte delle regioni (ma, come dicevo, ho visto che c'è l'emendamento dell'ANCI e, quindi, evidentemente il problema riguarda anche gli enti locali) di allentare un attimo o di far costituire una sorta di piano di rientro per quella parte che potrebbe essere spalmata in tanti anni. La regione Lazio in due anni ha fatto il riaccertamento di miliardi di residui attivi.

In tutto questo, mi preme sottolineare che lo specchio del bilancio regionale è il bilancio dello Stato. Ho fatto fare un lavoro sui residui attivi della regione Lazio. Peraltro, al suo insediamento anche la regione Piemonte, che ho aiutato io personalmente quando lavoravo all'ufficio legislativo del Ministero dell'economia, aveva svolto un lavoro sul reale mantenimento di residui attivi che erano stati iscritti per trasferimenti statali.

Voglio ricordare è che, in seguito a questa pulitura, abbiamo richiesto al Ministero dell'economia circa 700 milioni di cassa. Il problema non è solo del Ministero dell'economia, perché logicamente sono riferiti a vari ministeri, dal Ministero dello sviluppo economico al Ministero dell'agricoltura eccetera. Dobbiamo capire — è vero — la sussistenza o meno dei residui attivi, ma anche perché li manteniamo e poi la cassa non arriva mai e a volte siamo costretti a « comprare » al Governo in base ai decreti-legge n. 35 e n. 102 del 2013 e n. 66 del 2014.

Personalmente ho fatto fare questo lavoro sui residui attivi e sto facendo fare un programma straordinario di riaccertamento dei residui passivi. Ricordo che, a differenza dei comuni, le regioni hanno la perenzione, che finalmente con il decreto correttivo piano piano morirà. La perenzione è come la perenzione del bilancio dello Stato, nel quale non so quanti miliardi sono iscritti. La regione Lazio aveva uno *stock* di 5,5 miliardi.

Vedere effettivamente se dietro al residuo perento esiste l'obbligazione giuridicamente perfezionata è una cosa che, secondo me, potrebbe pulire anche dal lato della spesa.

Ho visto che nel decreto n. 66 del 2014 è stato fatto anche per lo Stato. È stato seguito lo stesso meccanismo che, guarda caso, abbiamo adottato alla regione Lazio.

Voglio dire che per tante risorse iscritte in bilancio da parte delle regioni c'è lo specchio del bilancio dello Stato, che si trova nella sua perenzione una marea di partite perenti nei confronti delle regioni, tant'è vero che il decreto n. 66 dice che per questa parte il riaccertamento deve essere fatto d'intesa con le regioni.

Anche tutto questo dovrebbe impedire nel futuro un aumento — lo speriamo — dei debiti pregressi, cioè di tutti i debiti che in questo momento stiamo pagando. Abbiamo comprato la liquidità dallo Stato con il meccanismo del decreto n. 35 del 2013, che però pagano i cittadini con le addizionali. Infatti, purtroppo, una quota della copertura — chi ha visto bene il decreto 35 lo sa — era a carico delle regioni.

Poiché lo spazio per le regioni per la copertura trentennale dell'acquisto di liquidità di miliardi è impraticabile, perché non c'è lo spazio in parte corrente, è evidente che alla fine il debito del debito, o comunque un governo dei conti non trasparente o correttissimo, ha portato all'aumento dell'addizionale.

La regione Lazio, infatti, ha dovuto aumentare l'addizionale per comprare i miliardi di liquidità per pagare i debiti.

Certamente con la competenza potenziata e con tutta questa riforma forse nel lungo periodo questo verrà meno, anche perché le entrate dovranno essere iscritte effettivamente per la capacità che noi abbiamo di incassarle, quindi la spesa dovrà essere assolutamente coerente con quanto effettivamente entrerà.

Con il principio della competenza finanziaria invece prendi l'impegno e poi paghi quando sarà. Questo è un po' il punto di ricaduta del tutto.

L'armonizzazione, secondo noi, deve essere fatta da parte di tutti e non solo da una parte, per non aprire tutta la problematica dell'ISTAT e di come questi dati vengono riclassificati. Infatti, lo Stato li dà in un modo, le regioni lo fanno in un altro,

i comuni in un altro ancora e gli enti istituzionali lo fanno ancora diversamente.

PRESIDENTE. Grazie per il contributo, che non si è fermato soltanto ai principi, ma si è declinato nelle difficoltà operative, delineando un quadro realistico della situazione.

È sopraggiunto anche l'assessore al bilancio della regione Campania, il dottor Giancane, a cui chiedo se vuole aggiungere qualcosa.

GAETANO GIANCANE, Assessore al bilancio regione Campania. Innanzitutto mi scuso per il ritardo. Credo di avere poco da aggiungere rispetto a quello che ha detto la collega che, da quello che ho sentito in questo momento, praticamente ha rappresentato i problemi di tutte le regioni. Sembrava che stesse parlando l'assessore della Campania. Quando parlava di residui attivi e passivi, mi sembrava che stesse parlando, non del suo bilancio, ma del nostro. Diceva che sono stati ripuliti sensibilmente. Anche in Campania stiamo lavorando da tanto tempo per ripulire questi bilanci, che effettivamente non hanno la massima trasparenza. Sicuramente non hanno la trasparenza che dovrebbero avere con il decreto n. 118, che, oltre a informare, vuole dare anche maggiore attendibilità ai dati contabili che ci sono.

Nella regione Campania i residui attivi da 24 miliardi sono scesi, non di 12 miliardi, ma di 9-10. C'è un differenziale che ovviamente alla lunga porterà al disavanzo.

Adesso è subentrato il decreto n. 118, di cui stiamo discutendo ormai da tre anni. Ciò significa che la sua applicazione non è molto facile.

Il problema che io voglio sottolineare, oltre a quello che ha detto la collega, riguarda proprio questo riaccertamento, che ovviamente si ricollega anche alla competenza potenziata. Fare questo riaccertamento significa praticamente dover fare in un momento la fotografia ed espungere tutta una serie di voci. Guarda caso, vengono in evidenza soprattutto le

voci dei residui attivi che le regioni, ma anche gli enti locali, i comuni, le province, eccetera, hanno ormai da tempo. Sono residui attivi ultraventennali. Credo che andandoli a rivedere con il riaccertamento si recuperi ben poco.

Oltre a quello del riaccertamento, c'è il problema dei debiti fuori bilancio, che stanno venendo fuori come funghi, soprattutto nei settori trasporti, depurazione, ciclo integrato delle acque, eccetera. Sono settori in cui questi debiti fuori bilancio in un certo senso trovano giustificazione, in quanto sono in relazione a contratti di servizio che rispecchiano servizi obbligatori.

Dunque, si sono verificate queste situazioni e adesso bisogna rimettere mano. Non per niente, noi abbiamo un piano trasporti su ferro che la regione Campania sta portando avanti con il commissario nominato dal Governo e un piano di stabilizzazione con un altro commissario.

Con queste due cose messe insieme, riaccertamento dei residui e cancellazione, si sta verificando nella pratica che alcuni residui, dove è evidente la cancellazione, ma sembra quasi evidente che non saranno riscossi, stanno per essere inseriti in quelli di dubbia esigibilità, il che equivale alla stessa cosa, perché quelli di dubbia esigibilità richiedono un accantonamento e, dunque, alla fine agli effetti del bilancio è come se fossero cancellati.

Detto questo, tra debiti fuori bilancio e riaccertamento dei residui — è inutile nasconderselo — fino al 2009, ovvero alla legge n. 196 e fino al momento in cui si è cominciato a parlare di questo, le regioni, ma credo anche gli enti locali, semmai hanno fatto uso di avanzo di amministrazione libero. Oggi assolutamente non si può fare. Da almeno cinque anni la Campania non fa avanzo di amministrazione libero. Adesso dobbiamo invece cominciare a coprire il disavanzo. Questo è giusto: se c'è disavanzo, si deve coprire.

Prevedere una norma transitoria è l'esigenza che è emersa. Attualmente nell'articolo 42 del decreto legislativo n. 118 noi troviamo che ovviamente il disavanzo deve

essere coperto nell'arco del triennio a cui si riferisce il bilancio, e comunque entro la legislatura.

È un principio sacrosanto, ma questo può avvenire quando, nel corso della legislatura, per un anno si va in disavanzo. L'anno dopo ovviamente, come dice la norma, questa è la prima posta che devi mettere a copertura. Se io faccio il riaccertamento e ho 1,3 miliardi di entrate libere e mi ritrovo con 3-4 miliardi di disavanzo, lo posso coprire? Può essere la prima posta del bilancio? No, non si può fare il bilancio. È proprio un fatto materiale.

Occorre, dunque, una norma transitoria che dica che, fermi restando i principi della copertura in base a cui il disavanzo deve essere la prima posta da coprire, nel momento del riaccertamento, in cui emergono i cadaveri, sia in termini di eliminazione dei residui attivi sia in termini di debiti fuori bilancio che in termini di accantonamento, tutto questo deve essere coperto in dieci anni. In questo modo noi da quell'anno andremmo avanti secondo i principi contabili, perché è giusto che ci sia una linea chiara e precisa.

Direi che questo sarebbe un incentivo a pulire ancora meglio. Infatti, se nel riaccertamento o nella ricognizione dei debiti fuori bilancio resta qualcosa in ombra, questa, una volta emersa, dovrà essere coperta un anno dopo. È anche un incentivo affinché tutto ciò che deve essere rettificato venga rettificato subito, perché in questo caso può rientrare in una rateizzazione decennale.

Da quello che vedo in questi giorni, mi comincio a preoccupare, non poco, ma moltissimo. Se fosse un disavanzo di 200 milioni, pazienza, ma se hai 1,3 miliardi di entrata libera e già incominci a intravedere 3-4 miliardi di disavanzo, hai voglia a metterla come prima posta, ma ci vogliono almeno tre o quattro anni per coprire quella prima posta e tutto il resto.

Dunque, io mi sono preoccupato anche autonomamente di questo. Io credo che sia un problema di tutti, perché la storia dei residui attivi e passivi è ormai un fatto storico. È inutile nasconderselo.

C'è un'altra situazione che vorrei evidenziare e che in un certo senso è collegata anche a questo aspetto. L'applicazione dell'articolo 3 del decreto-legge n. 35 del 2013 ha messo in prima linea la copertura degli ammortamenti sterilizzati. In effetti, sono stati i primi a essere coperti, poiché la norma lo prevedeva. Nel caso degli ammortamenti sterilizzati, è stato possibile praticamente ridurre l'anticipazione. Il senso dell'anticipazione è che prima riscuoto il residuo attivo e poi, dopo averlo riscosso, reintegro l'anticipazione.

Gli ammortamenti sterilizzati sono piccoli disavanzi. Non è vero che quella società in un dato momento sia in pareggio, perché, se non ha fatto il 20 per cento dell'ammortamento del bilancio, in realtà è in disavanzo. Dunque, abbiamo coperto i disavanzi con l'articolo 3.

In questi quattro anni e mezzo in cui mi ritrovo a fare l'assessore al bilancio, da tutt'altra attività che facevo, mi sono sempre trovato a dover vedere nell'ambito della regione due anime: una è la sanità e poi c'è tutto il resto. Non è vero: il bilancio è unico. Che poi la sanità nel caso della regione Campania — e credo nel caso di tutte regioni — sia intorno al 77 per cento del totale non significa niente. È sempre una posta di bilancio. Fate attenzione: nell'altro 23 per cento ci sono i trasporti, le acque e la depurazione. Ci sono delle questioni veramente vitali. Non si può non tirare la corrente e non fornire l'acqua, per esempio, in una città come Napoli. Ritourneremo al tempo del colera (che non è il titolo di un libro in questo caso).

Il discorso dell'utilizzo, tramite l'articolo 3, dell'anticipazione per la copertura degli ammortamenti sterilizzati deve essere un principio che deve valere anche per i debiti fuori bilancio e per i disavanzi. Infatti, il disavanzo di cui stiamo parlando adesso, se si ha la possibilità di avere questa benedetta anticipazione, è lo stesso disavanzo che riguarda gli ammortamenti sterilizzati. Chiamiamoli « ammortamenti sterilizzati », ma è lo stesso disavanzo.

Per quanto riguarda tutte le altre questioni, condivido quanto è stato detto,

perché ne abbiamo discusso. A conclusione, io dico che occorrerebbe una norma transitoria su questo disavanzo, che devo uscire tutto, sia in termini di accertamento che in termini di debiti fuori bilancio. Forse prevedere un termine decennale sarebbe opportuno, fermo restando che anno per anno i piccoli disavanzi che dovessero uscire resterebbero invece nell'ambito dei principi generali.

La seconda richiesta è che si applichi la norma estensiva a tutti questi disavanzi che escono (però bisogna dirlo, perché altrimenti contabilmente non lo possiamo fare), così come è stato previsto dall'articolo 3 del decreto n. 35 per quanto riguarda gli ammortamenti sterilizzati, che sono — lo ripeto — disavanzi. Si dovrebbe dunque applicarla anche a questi disavanzi che emergono.

PRESIDENTE. Grazie. Io penso che questa audizione, rispetto ai giudizi che hanno riguardato la filosofia contabile che abbiamo ascoltato in precedenza, abbia plasticamente dimostrato le difficoltà operative. In seguito ascolteremo anche i rappresentanti dei comuni.

Credo che la faccenda sia abbastanza complicata. Soprattutto, secondo me, c'è questo problema dell'armonizzazione, che noi stiamo cercando di operare nell'universo di enti territoriali e regioni, ma mi sembra manchi prima di tutto nei confronti dello Stato — questo è il motivo per cui io ho voluto l'audizione dell'Istat — e in definitiva anche nei confronti dell'Unione europea, che in fin dei conti è il motivo per cui è partito tutto questo processo.

C'è il rischio che si innesti un processo estremamente complicato, che manderà in *tilt* oggettivamente buona parte degli uffici di « ragioneria » di tutta Italia, senza raggiungere peraltro il risultato auspicato.

Neanche l'introduzione della competenza potenziata risolve il problema: o la adottiamo tutti oppure introduce un altro elemento, oltre a quelli presenti, tra chi utilizza la competenza economica (le

aziende ospedaliere), quelli che usano la competenza giuridica e lo Stato che è rimasto fermo.

Credo che alla fine rischiamo, non dico di fare un disastro, ma di non raggiungere l'obiettivo per cui si era partiti. Comunque, mi fermo qua. Forse c'è un brevissimo momento per ulteriori riflessioni, se qualcuno vuole porre domande, anche perché credo che i due relatori adesso debbano mettersi al lavoro per riuscire a trovare una sintesi, anche rispetto ai contributi e alle proposte emendative che sono state presentate oggi e in precedenza.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MAGDA ANGELA ZANONI. Innanzitutto ringrazio i due assessori per le loro relazioni molto interessanti. Se fosse possibile avere una relazione scritta, questo potrebbe aiutare. È vero che si possono fare le sbobinate, però non è esattamente la stessa cosa.

Dico proprio poche battute. Una è sull'informatizzazione e il riuso. Credo che questo sia un punto cruciale, già emerso nelle altre audizioni. Con me sfondano una porta assolutamente aperta. È utile per le regioni, ma è fondamentale per i comuni, soprattutto per quelli più piccoli; da un lato, risponde a una logica generale di efficienza per la riduzione dei costi di questo intervento e, dall'altro, consente la leggibilità di tutti i bilanci. Altrimenti, come sappiamo tutti noi per esperienza di lavoro, mettere insieme dati che arrivano da stringature diverse diventa veramente complesso. Su questo bisognerà sicuramente intervenire.

L'altro punto è quello della formazione, che difficilmente si riesce a fare a costo zero. Credo che sia necessario un intervento, soprattutto di carattere teorico e « politico », nel senso che qui bisogna inserire un cambiamento di mentalità e vedere questi strumenti in una logica davvero diversa. Un piano di formazione è sicuramente necessario.

Sull'accertamento straordinario dei residui sicuramente occorre inserire una

norma transitoria. Forse dieci anni mi sembrano un po' tanti, però credo che si possa trovare una giusta mediazione, anche rispetto alla quantità. Dare di nuovo, in modo lineare, a tutti, dieci anni forse non è corretto. Dipende forse anche dalla percentuale dell'incidenza dei residui da ripianare rispetto al totale del bilancio. Per chi ha un primo accertamento straordinario e la mole è effettivamente una percentuale molto elevata del bilancio, sicuramente è necessario un tempo più lungo; invece, per chi ha una percentuale tutto sommato contenuta, forse tre, quattro o cinque anni possono essere sufficienti.

Credo che ci sia un piccolo aspetto su cui varrebbe la pena fare un piccolo ragionamento, che è il ruolo dei revisori dei conti, perché le situazioni che si sono create non si sarebbero dovute creare. In molti enti, soprattutto negli enti locali più piccoli, ma anche in alcuni enti locali medi, questo lavoro sui residui è stato fatto in questi anni. L'avanzo di dubbia esigibilità è già stato bloccato da molti anni da chi ha fatto un lavoro preciso e puntuale.

Credo che ci sia un compito del politico e sicuramente un compito della dirigenza, ma anche un ruolo del revisore dei conti, che dovrebbe essere in qualche modo richiamato all'ordine, con una responsabilità maggiore su questi aspetti.

Aggiungo una nota sull'armonizzazione, che fa un po' rima con « omogeneizzazione ». Credo che l'armonizzazione non possa non passare attraverso alcune delle cose sottolineate anche dal nostro Presidente. Non si può pensare che livelli diversi abbiano modalità diverse sulla competenza. Non c'è niente da fare.

Su questo bisogna davvero fare un cambio di mentalità, che riguarda sia il personale sia i politici, che purtroppo sono sempre troppo poco formati su questi aspetti. A livello regionale c'è già una certa scelta anche nella modalità di definire gli assessori, ma man mano che si scende le difficoltà sono tante, per cui arrivano a fare l'assessore al bilancio persone che

magari dell'argomento capiscono poco, perché hanno avuto un percorso professionale diverso.

Bisognerebbe, quindi, pensare a un'attività di formazione ad ampio spettro, che faccia considerare questi strumenti, non qualcosa che riguarda solo i tecnici, ma un qualcosa di fondamentale, perché se per ripianare alcuni aspetti siamo obbligati ad aumentare l'addizionale, come nel caso delle regioni, il problema diventa fortemente politico. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

ALESSANDRA SARTORE, *Assessore al bilancio, patrimonio e demanio della regione Lazio*. Vorrei riportare un po' la questione su armonizzazione e omogeneizzazione, che sembrano parole così, però contano sulla vita di tutti.

Col decreto-legge n. 66, come abbiamo visto, si vuole evitare proprio la formazione di ulteriori debiti e si danno scadenze di pagamenti a 60 giorni o 90 giorni, cose impensabili oggi per le regioni, almeno per la mia (ma so che la difficoltà riguarda tante regioni).

Il concetto dell'omogeneizzazione e armonizzazione va speso, secondo me, in questo senso: che cosa dobbiamo fare noi? Dobbiamo pagare entro 60 giorni o 90 giorni? Allora dobbiamo assumere obbligazioni che siano tali da fare in modo che abbiamo la liquidità per pagare.

L'assessore Giancane giustamente chiedeva come fa lui, se emergono tutti questi debiti, ad avere la liquidità per pagare, avendo un bilancio di entrata libera non vincolata col quale dovrebbe pagare tutta questa roba.

È evidente che il bilancio di cassa, se, prima o poi, verrà adottato da tutti, porterà finalmente a risolvere il problema, perché quello che ho in entrata posso impegnarlo sulla spesa. Dunque avrò effettivamente la risorsa per pagare. Altrimenti, finché ci sarà questa discrasia, il problema si riproporrà sempre. Non vedo nella delega che è stata data al Governo questo avvicinamento alla cassa. Vedo che

riemerge sempre il principio. Le regioni stesse sarebbero anche loro disponibili a sperimentarlo.

DANIELE MARANTELLI. Ho una domanda brevissima, cosciente del fatto che sono completamente fuori tema, perché non riguarda l'armonizzazione dei bilanci. Avendo noi alla Camera un po' più di tempo rispetto ai colleghi del Senato, e approfittando anche della presenza del dottor Turturiello, vorrei sapere, se ci sono le condizioni, qual è il giudizio delle regioni su un tema che vi riguarda in pieno, ovvero lo stato dell'arte relativo alla riforma del Titolo V.

Ho premesso che non è tema che riguarda l'armonizzazione dei bilanci, però credo che incroci anche questa valutazione.

GAETANO GIANCANE, *Assessore al bilancio Regione Campania*. Faccio solo una precisazione in base a quello che ha detto la senatrice Zanoni. È una domanda che mi sono fatto anch'io: se invece di 4 miliardi di disavanzo, un ente ha 4 centesimi, li diluisce in dieci anni? Avevo pensato piuttosto a una percentuale delle entrate libere. Si potrebbe dire che una percentuale di entrate libere pari a x deve essere destinata fino ad assorbimento completo.

PRESIDENTE. Sul macigno posto dall'onorevole Marantelli nessuno prende il coraggio di rispondere? Io? No, mi sembra che le idee siano abbastanza molteplici.

Io vi ringrazio davvero per il contributo che avete portato, perché altrimenti si sarebbe fatta semplicemente della pura teoria (io la chiamo « filosofia », in questo caso « filosofia » contabile), senza capire quali sono i problemi che vengono dal basso, che credo siano tantissimi.

Credo che l'assessore Giancane ci abbia fatto capire plasticamente che per la sua regione questa operazione provocherà un impatto che o viene gestito in termini eccezionali, oppure non è gestibile. È semplicemente questo. Questo non riguarda

soltanto la sua regione. Ce ne sono altre nella medesima situazione, chi più chi meno. Questa è la realtà. Questo vale anche per tanti comuni.

Un'operazione tendenzialmente neutra, senza nessun onere per le casse dello Stato ed esteticamente apprezzabile, provoca dei problemi di carattere contabile e, quindi, inevitabilmente di carattere politico, che qualcuno deve prevedere e gestire. Il problema è che quando verranno fuori queste situazioni, ci si chiederà chi paga. Teoricamente sono tutte cose già emerse sotto il profilo di cassa, però se tu fai emergere quel debito e poi lo devi pagare in 60 giorni, e poi in 30 giorni, poi chi è che lo paga? Nella confusione totale, alla fine il

soggetto che deve pagare in 30 giorni, che i soldi non li ha e che deve farli emergere tutti, cosa fa? Questa è la realtà.

Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.10.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 23 settembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17STC0005150