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

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

16.

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 MAGGIO 2011

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE **MARCO CAUSI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Causi Marco, *Presidente* 3

Audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) nell'ambito dell'esame dello 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) *(ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati)*:

Causi Marco, *Presidente* 3, 5, 6

Beltrami Alessandro, *Dirigente del comune di Milano* 5

Scozzese Silvia, *Responsabile dell'ANCI per la finanza locale* 3, 6

ALLEGATO: Documento consegnato dai rappresentanti dell'ANCI 7

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Italia dei Valori: IdV; Iniziativa Responsabile (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): IR; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE MARCO CAUSI

La seduta comincia alle 13,55.

(La Commissione V approva il processo verbale della seduta precedente).

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 e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) nell'ambito dell'esame dello 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).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) nell'ambito dell'esame dello 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.

È presente solo l'ANCI, nelle persone della dottoressa Scozzese, del dottor Beltrami e della dottoressa Petrelli.

Voglio premettere che nell'ufficio di presidenza della Commissione bicamerale stamattina è emerso un elemento di dispiacere per il fatto che le delegazioni di regioni, ANCI e province dedicate a queste audizioni fossero di livello tecnico e non fosse presente, invece, anche un'adeguata rappresentanza politica. Vi trasmetto questo elemento.

D'altra parte, abbiamo valutato insieme alla V Commissione bilancio e al presidente Giorgetti che non avremmo potuto sconvocare le audizioni previste, anche per l'importanza che tali audizioni e i relativi materiali rivestono per il lavoro che le Commissioni bilancio stanno parallelamente svolgendo sull'altro decreto di armonizzazione dei bilanci.

Avendo acquisito il documento scritto che l'ANCI ha voluto depositare, vi invito eventualmente a svolgere alcune brevi considerazioni aggiuntive rispetto a tale documento.

SILVIA SCOZZESE, *Responsabile dell'ANCI per la finanza locale*. Mi corre il dovere di chiarire che evidentemente si è verificata una mancanza di intendimenti sulla delegazione di questa audizione. Noi abbiamo inteso la convocazione che ci è arrivata da questa Commissione come un'audizione di tecnici, perché la comunicazione riportava la richiesta di audizione tecnica. In questi casi noi riteniamo di leggere tale indicazione come la presenza di tecnici.

Non è stata, dunque, una mancanza di volontà, ma si è trattato essenzialmente

una diversa lettura o interpretazione della comunicazione. Mi scuso in ogni caso di questo problema e ringrazio molto gli onorevoli che sono comunque presenti ad ascoltare le brevi considerazioni e i punti che vorrei ricordare in questa sede. Ovviamente il documento riporta tutte le nostre considerazioni, ma vorrei sottolineare le questioni che, secondo me, sono importanti in questo momento.

Sulla materia in esame noi abbiamo tenuto un parallelismo nell'attuazione della riforma. Anche nelle diverse audizioni che abbiamo svolto con il presidente Giorgetti sulla riforma della contabilità pubblica abbiamo sempre tenuto una linea molto determinata. Riteniamo, infatti, che il coordinamento con la legge n. 42 sia necessario, anche se oggi non è un coordinamento formale.

Dal punto di vista sostanziale esso è assolutamente prioritario. Un sistema maturo di federalismo, se si vuole attuare, ha bisogno di un sistema di condivisione dei dati e delle grandezze di valutazione dell'azione pubblica che passi per princìpi contabili condivisi. In altre parole, i sistemi si devono parlare e devono farlo nella stessa lingua.

Noi abbiamo sempre avanzato questa richiesta, in sede di attuazione sia della legge n. 196, sia della legge n. 42, nonché nei tavoli tecnici a cui partecipiamo.

In sintesi, ciò ancora non accade e l'importanza di questo tema è che senza tali elementi, ossia senza l'attuazione della banca dati unica della pubblica amministrazione e senza princìpi contabili comuni, noi non potremo mai partecipare alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevista dalla legge n. 42 in maniera cosciente e avendo a disposizione gli stessi elementi di valutazione dell'amministrazione centrale.

Tale disallineamento informativo porta ai problemi che abbiamo conosciuto fino a oggi e che continuiamo a conoscere. Oggi abbiamo analizzato il Documento di economia e finanza per i prossimi anni. Anche in questo caso voi sapete che noi siamo stati contrari essenzialmente al fatto che tale documento non prendesse in considerazione l'esistenza di un federalismo, ossia che venissero esposti i dati previsionali per i singoli comparti. Abbiamo contestato il fatto che non fosse disponibile la necessaria informazione sulle previsioni che riguardano non solo la pubblica amministrazione intesa in senso complessivo, ma anche tutti i comparti che la compongono.

È una questione fondamentale, perché noi arriveremo a una nuova manovra o alla conferma di quella già esistente, per esempio sul Patto di stabilità interno, con tutti i problemi che ci crea e che ci fa ridurre la spesa per gli investimenti del 15 per cento l'anno, senza ancora capire bene quale sia il criterio di valutazione del nostro andamento della spesa, ovvero senza ancora condividere i criteri con cui viene svolta l'imposizione della manovra. Tali criteri partono dalla condivisione dei dati, la quale si basa su princìpi contabili condivisi.

Vi porto un solo esempio. Per i comuni, per le province e per le regioni esiste una novità molto importante. I comuni e le province erano già avanti su questo tema, perché il decreto legislativo n. 77 prevedeva già la contabilità economico-patrimoniale. Questa volta, però, si attua un rafforzamento della contabilità finanziaria, perché l'impegno cambia radicalmente: ad esempio, per la spesa in conto capitale, e quindi per i lavori pubblici, ci sarà un impegno che deve essere realizzato nel momento in cui il SAL (stato attuazione lavori) deve essere pagato, cioè in cui si realizza la cassa.

È una rivoluzione per noi, perché non conosciamo più i residui attivi o passivi come li abbiamo conosciuti fino a oggi; non sono un risultato delle gestioni precedenti, ma sono quanto manca per attuare quel programma o quell'intervento. Se si deve realizzare un'opera pubblica e si ha a disposizione una provvista finanziaria, dal momento che la legge sui lavori pubblici impone di avere la provvista finanziaria all'inizio o il progetto non può essere approvato, la si impegna sul pluriennale, in modo che non si verifichi più lo sfasamento tra programmazione finan-

ziaria e cassa, sfasamento che noi registriamo e che determina la difficoltà di gestire il Patto di stabilità.

Il Patto di stabilità, essendo di competenza mista, porta ovviamente a programmare la cassa, ma la contabilità finanziaria attuale impone di impegnare al momento in cui si ha la provvista finanziaria.

Capite che questa questione determinerà molta più trasparenza, perché farà capire al Consiglio comunale, ai cittadini e a tutti quali sono le opere che si possono realizzare in base alla programmazione finanziaria, ossia in base al Patto. Non ci sarà più il momento in cui non si può pagare, ma si sarà costretti a compiere una programmazione finanziaria essenzialmente di cassa.

Tale questione, per esempio, per lo Stato non esiste, è totalmente diversa, perché c'è la competenza finanziaria, ma manca proprio il pezzettino che individua l'impegno nel momento in cui si paga. Lo Stato non dispone, infatti, di tutta la provvista quando deve attuare un intervento, ma la trova anno per anno.

Comprenderete che ciò costituisce un'asimmetria informativa molto importante, perché l'emergenza di deficit o di programmazione della spesa è molto diversa: mentre per il comune, come per la provincia o per la regione, questa emergenza dovrebbe essere molto ridotta, per lo Stato non lo sarà.

Non mi dilungo sulle altre questioni, perché queste sono le più importanti. La nostra analisi finale indica che manca ancora lo sforzo di integrazione dei sistemi contabili dello Stato e di comuni, province e regioni. Senza questo aspetto è molto difficile fondare un federalismo equilibrato in cui tutte le parti abbiano le stesse informazioni, perché sull'asimmetria informativa obiettivamente non si fonda un sistema equiordinato.

PRESIDENTE. Ringraziamo la dottoressa Scozzese.

Dal momento che non ci sono domande da parte dei colleghi, pongo una domanda, che potrà essere un elemento di riflessione comune con la V Commissione anche sull'altro schema decreto in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti non territoriali (Atto n. 359), all'esame della Commissione bilancio.

L'impegno vincolato, dal punto di vista giuridico, all'effettivo fabbisogno di cassa dovrebbe corrispondere a un analogo meccanismo anche dal lato delle entrate. Stamattina i due relatori del provvedimento hanno iniziato a depositare le loro prime relazioni e questo punto in particolare è stato sollevato dalla bozza di relazione dell'onorevole Lanzillotta, la quale si è schierata a favore del principio della competenza finanziaria, ma a condizione che ci sia un vero « pluriennale autorizzatorio » e che lo stesso concetto di impegno giuridicamente vincolante venga trasferito anche agli accertamenti di entrata. In caso contrario, qualcuno teme che ci si impegni sulla spesa senza avere la sicurezza delle entrate.

ALESSANDRO BELTRAMI, *Dirigente del comune di Milano*. È evidente che l'imputazione dell'obbligazione giuridica nell'esercizio in cui tale obbligazione scade vale sia per le obbligazioni attive, sia per quelle passive. Vale per entrambe la stessa logica.

Essa è parzialmente diversa sulle spese per investimento, perché l'esigenza che ANCI ha rappresentato, con un emendamento accolto in sede di Conferenza unificata, è quella di garantire comunque tutta la provvista nel momento in cui si decide di realizzare l'opera, onde evitare che ci sia una scopertura sugli esercizi successivi.

Ciò determina evidentemente che, se in entrata occorre accertare tutta la provvista e in spesa solo la parte relativa alla maturazione dei SAL che in quell'esercizio vengono pagati, si crea un fondo e sarà quello, applicato nei bilanci e negli esercizi successivi, a fornire la copertura ai diversi impegni nei diversi esercizi contabili.

Si determina evidentemente nel primo esercizio un grosso avanzo di amministrazione, che adesso probabilmente non dovrà più essere chiamato così, perché la definizione è fuorviante, un fondo per la

realizzazione di opere pubbliche o di infrastrutture, che assicurerà comunque l'esigenza e garantirà la piena copertura agli impegni che negli anni verranno assunti.

È questa la differenza: si è voluto, da un lato, conciliare la copertura finanziaria *tout court* e iniziale di tutto l'intervento e, dall'altro, determinare il bilancio di competenza non a monte, ma allo scadere dei diversi stati di avanzamento dei lavori.

SILVIA SCOZZESE, *Responsabile dell'ANCI per la finanza locale*. Con questo meccanismo e, quindi, con la specificazione di tale accantonamento – chiamiamolo così – sarà molto più facile capire quali siano i fondi assegnati a ogni intervento, ossia a quanto ammonta la provvista finanziaria che manca per essere impegnata e a quanto la spesa per ogni intervento. Da questo punto di vista ci sarà molta più trasparenza e sarà molto più facile leggere questo tipo di sistema.

PRESIDENTE. Possiamo concludere l'audizione, con l'intesa con le rappresentanze dei comuni, ma anche con quelle delle regioni, di calendarizzare nuovamente per la settimana prossima un incontro con una piena rappresentatività politica e non solo tecnica delle vostre associazioni.

Vi ringrazio molto anche a nome di tutti i componenti della Commissione. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dai rappresentanti dell'ANCI *(vedi allegato)*.

Al fine di consentire un più ampio dibattito sui temi posti, rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 14,10.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUIDO LETTA

Licenziato per la stampa
il 23 settembre 2011.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

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, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Roma, 24 maggio 2011

L'esigenza di armonizzazione dei bilanci all'interno del comparto della pubblica amministrazione, ben chiaro al legislatore sin dall'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009 n. 42) e della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), è parsa evidente nella relazione del Governo al Parlamento del 30 giugno 2010 in tema di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 2, comma 6 della legge n. 42 del 2009. Tale documento che, tra l'altro, rappresenta i rapporti finanziari tra amministrazioni statali e amministrazioni locali evidenzia come: "*la Commissione tecnica paritetica sul federalismo fiscale* (Copaff) con notevoli sforzi è riuscita ad ottenere i primi risultati ordinati alla informatizzazione delle informazioni contabili. Si sta proseguendo nell'opera di razionalizzazione, lavorando al decreto di attuazione della legge n. 42 del 2009 sulla armonizzazione dei bilanci. La recente legge di riforma della contabilità statale (legge n. 196 del 2009) ha inoltre aperto la strada alla necessaria e definitiva soluzione, anche attraverso la prossima costituzione di una banca dati unitaria che potrà rispondere all'esigenza di adeguati strumenti cognitivi."

L'enorme difficoltà nel rendere effettivamente disponibili i dati di bilancio delle amministrazioni locali e regionali (e la loro correlazione con le risultanze con il bilancio dello Stato) ha indotto il Governo ad accelerare, per quanto possibile, l'approvazione dello schema di decreto legislativo avente ad oggetto: "disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti, a norma degli art. 1 e 2 della legge, n. 42 del 2009". Il percorso però è solo all'inizio e costringerà la Commissione tecnica paritetica ad un lungo lavoro di approfondimento e coordinamento.

Entrando nel merito dello schema di decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti locali (Atto n. 399), prima di fare alcune considerazioni si richiamano brevemente le novità introdotte dal provvedimento che riguardano principalmente:

- il metodo di contabilizzazione scelto per gli enti locali;
- gli schemi di bilancio;
- il piano integrato dei conti.

Il metodo di contabilizzazione degli enti locali

Il legislatore, pur optando per la contabilità finanziaria quale metodo di contabilizzazione preminente per le autonomie locali, ha introdotto, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale ispirato a comuni criteri di contabilizzazione.

In particolare, l'art. 2, comma 2, prevede un affiancamento alla contabilità finanziaria, di un sistema economico patrimoniale garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sotto il triplice profilo. La scelta adottata, e condivisa dall'associazione, è quella di derivare in via semplificata dalla contabilità finanziaria i proventi e i costi di competenza, non disperdendo

il bagaglio tecnico e culturale sino ad ora accumulato e derivante dall'applicazione di un sistema di contabilità economica previsto nel Testo Unico degli enti locali (D.Lgs 267/2000 e s.m.i) e declinato con i principi contabili adottato dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali.

Tale scelta individua metodi convenzionali di registrazione dei fatti gestionali sotto il profilo economico - patrimoniale, garantendo uniformità di valutazione, senza obbligare alla tenuta di un complesso sistema contabile di dubbia utilità per gli enti locali.

La novità di questo decreto è senza dubbio il nuovo criterio di contabilizzazione delle entrate e delle uscite. In dettaglio, la contabilità finanziaria, con questo nuovo principio, non anticipa più la registrazione dei fatti gestionali, ma contabilizza i fatti gestionali stessi in un periodo molto più prossimo alla fase finale del processo, ossia alla movimentazione di cassa.

Gli effetti di tale mutamento nella contabilizzazione presentano alcune criticità potenziali, ma anche molte opportunità, soprattutto in riferimento alla trasparenza dei bilanci e al governo della finanza pubblica.

Le principali criticità derivano dalla corretta contabilizzazione delle spese di investimento e dalla gestione della transazione tra un sistema contabile e un altro.

Gli investimenti degli Enti locali rappresentano, per il sistema paese, l'unico vero volano per l'attivazione delle opere infrastrutturali, rappresentando più di un terzo delle opere pubbliche complessivamente realizzate in Italia. Gli Enti territoriali, e i Comuni in particolare, riescono a destinare ingenti risorse alla spesa in conto capitale anche per la loro modalità di finanziamento. Al contrario dello Stato, per realizzare un'opera pubblica, gli Enti territoriali devono procurarsi interamente la provvista finanziaria necessaria e, contestualmente, provvedere all'impegno di spesa nell'anno in cui sono state reperite le necessarie risorse. Con il principio della competenza finanziaria approvato dal Consiglio dei Ministri, tale modalità di contabilizzazione dei lavori pubblici cambia radicalmente: l'impegno dell'opera che si è programmato di realizzare non è registrato nell'anno in cui sono stati reperiti i necessari mezzi finanziari ma, al contrario, in base alla maturazione degli stati di avanzamento lavori negli anni successivi.

Il nuovo principio si preoccupa, in ogni caso, di prevedere, al momento della progettazione dell'opera, di aver predisposto la copertura finanziaria per tutto l'investimento programmato, pur senza registrare nello stesso anno il relativo impegno di spesa.

Acquista, così, molta valenza la pluriennalità dei documenti di programmazione che oggi, forse sottovalutando lo strumento contabile rappresentato dal bilancio pluriennale, non pare al centro del processo decisionale (politico) e gestionale (tecnico).

L'imputazione nell'esercizio in cui l'obbligazione giuridica scade, ponendo problemi in relazione alla temporalità di realizzazione delle opere pubbliche e alla conseguente programmazione dei flussi finanziari in entrata, deve essere attentamente valutato in sede di

programmazione pluriennale in termini di rappresentazione negli stanziamenti di competenza. Apparentemente, avere a disposizione l'intera provvista finanziaria e, per contro, impegnare la relativa spesa per la sola quota che scade, pone non poche conseguenze con un altro principio contabile (anch'esso mutuato dal Testo Unico degli Enti Locali e dall'Osservatorio della finanza e contabilità degli Enti locali): il principio dell'equilibrio di bilancio. La previsione del pareggio complessivo come vincolo del bilancio di previsione (e, ovviamente, in fase gestionale) pone un necessario raccordo con la modalità di contabilizzazione (e previsione) che sarà compito dei principi gestionali, previsti dall'art. 35 dello schema di decreto, sciogliere.

In particolare, dovrà essere rivisto l'avanzo di amministrazione, nella concezione fino ad oggi attribuita allo stesso. Nei fatti, quando sarà operativo il nuovo sistema contabile, l'avanzo di amministrazione non rappresenterà più l'insieme delle economie registrate in sede di rendicontazione da poter applicare al bilancio di previsione. Al contrario, sarà l'indicatore degli impegni assunti negli anni precedenti e la sua applicazione al bilancio di competenza, l'effetto in termini di indebitamento, negli anni successivi.

Non sembrano poterci essere dubbi, tra le opportunità offerte da questo nuovo sistema di contabilizzazione, di potere annoverare la migliore trasparenza dei bilanci locali.

La contabilità finanziaria declinata come proposto dalla schema di decreto, infatti, consente già in sede di previsione di conoscere lo stato di avanzamento delle opere e dei lavori pubblici programmati, riducendo al contempo in modo drastico la formazione dei residui passivi. Tale fenomeno, più volte emerso nel dibattito politico allorché si entra nel merito dei vincoli di finanza pubblica, è, molto spesso a ragione, considerato come una sorta di patologia della contabilità pubblica: una volta programmata e finanziata, l'opera pubblica è data come realizzata, senza preoccuparsi del giusto peso (anche sotto il profilo economico e patrimoniale che ne consegue) che, al contrario, riveste la sua realizzazione.

Dal 2014, anno in cui termina il periodo sperimentale (di cui si dirà in seguito) e diviene obbligatorio per tutti l'attuazione del decreto, prima di programmare nuove opere e lavori pubblici, dovrà essere data evidenza dell'avanzamento degli interventi finanziati e approvati negli esercizi precedenti, costringendo annualmente ad una verifica sulla compatibilità degli interventi previsti con i vincoli, ormai sempre più stringenti, imposti dal patto di stabilità interno. La piena attuazione della riforma metterà in palese evidenza gli impatti della manovra sulla reale possibilità di programmare gli investimenti per le autonomie locali. Verrà, nella sostanza, a realizzarsi in modo diretto la relazione esistente tra gli strumenti di bilancio dell'ente e i vincoli di finanza pubblica oggi "mediati" da un principio della contabilità finanziaria che anticipa i movimenti monetari (oggetto di contenimento nell'attuale meccanismo della competenza mista in riferimento alla parte in conto capitale) in modo sensibile.

I nuovi schemi di bilancio

La riforma prevista dal decreto non si ferma al solo e fondamentale criterio di contabilizzazione dei fatti gestionali.

La nuova struttura del bilancio, secondo le intenzioni del legislatore delegato, assicura una maggiore trasparenza delle informazioni riguardanti il processo di allocazione delle risorse e la destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali, e al fine di consentire la confrontabilità dei dati di bilancio in coerenza con le classificazioni economiche e funzionali individuate dai regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite. L'articolazione adottate, per ottenere tali finalità, è quella per missioni e programmi, come già per il bilancio dello Stato.

Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici di ogni Pubblica Amministrazione che utilizza tali schemi. I programmi, invece, rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni.

Le missioni, la cui articolazione sarà definita con apposito decreto in una fase successiva, sono definite in relazione al riparto di competenza di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione, tendendo in ogni caso conto anche dell'esperienza maturata con il bilancio dello Stato.

Ogni missione, poi, è articolata per programmi che saranno individuati dai singoli enti nella loro autonomia (art. 14, comma 1, lett. b). All'interno dei programmi, come attualmente all'interno di ciascun servizio, la spesa è articolata per macroaggregati (interventi, secondo la definizione del decreto legislativo n. 267/200) che suddividono la spesa secondo la natura economica della stessa.

Ai fini di una maggiore analiticità delle informazioni, i macroaggregati sono poi ripartiti in capitoli ed, eventualmente, articoli da raccordarsi con il livello minimo di articolazione, rappresentato dal piano dei conti integrato. L'ulteriore suddivisione dei macroaggregati è, con tutta evidenza, nella piena autonomia delle Amministrazioni locali che incontrano come unico limite, verso il basso, il piano dei conti che, come detto, è integrato e comune, almeno fino ad un determinato livello di dettaglio che il legislatore delegato non definisce, a tutto il comparto della pubblica amministrazione.

Se la classificazione delle spese è stravolta dai nuovi schemi, non altrettanto può dirsi dal lato delle entrate, che mantengono una classificazione simile a quella fino ad oggi conosciuta. I livelli di dettaglio delle risorse sono definite dal decreto nel seguente modo:

a. titoli, definiti secondo la fonte di provenienza delle entrate;
b. categorie, definite secondo la natura delle entrate nell'ambito di ciascuna fonte di provenienza;

c. tipologie, definite in base all'oggetto dell'entrata nell'ambito della categoria di appartenenza, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto. Nell'ambito delle tipologie viene data separata evidenza delle eventuali quote di entrate di natura non ricorrente.

Anche le entrate, così come per le spese, possono essere suddivise in capitoli e in articoli, che costituiranno le unità elementari di gestione e di rendicontazione.

L'obiettivo di rendere molto flessibile l'aspetto gestionale, senza ridurre il cogente potere di indirizzo dei consigli locali, è stato raggiunto individuando quale unità di voto minimo almeno il programma. Le variazioni che si rendono necessarie all'interno del programma tra i diversi macroaggregati è classificato come fatto gestionale e, come tale, lasciato ad un livello inferiore (probabilmente esecutivo).

Per rendere ancora più flessibili gli stanziamenti di bilancio, lo schema di decreto legislativo, si preoccupa di consentire, in fase gestionale, anche variazioni tra le dotazioni di missioni e programmi, purché compensative, relative al personale in conseguenza a provvedimenti di trasferimento e di mobilità interna delle risorse umane.

Il piano integrato dei conti

L'obiettivo dichiarato dal legge delega di consolidare e monitorare i conti pubblici attraverso una migliore raccordabilità delle registrazioni contabili delle Pubbliche Amministrazioni con il sistema europeo dei conti è affidato, in sede di rendicontazione, all'adozione di un comune piano dei conti integrato.

Rispetto alla rilevazione oggi consentita dalla codifica SIOPE, il nuovo piano integrato dei conti da un lato (come già detto) è arricchito dai conti economici e patrimoniali che dovranno essere valorizzati ogni volta (anche infrannuale) che si vuole rappresentare anche il risultato economico attraverso le operazioni di integrazione, rettifica e ammortamento; dall'altro non registrerà i soli movimenti di cassa, ma dovrà essere in grado di rappresentare anche i debiti (residui passivi) e i crediti (residui attivi), nonché gli impegni e gli accertamenti di competenza.

Considerazioni finali

Dopo aver richiamato le principali novità introdotte dal decreto legislativo viene in questa sede riproposta una considerazione sul metodo utilizzato per riformare la contabilità locale e centrale, in quanto lo stesso inevitabilmente inficia la sostanza dell'intero processo di riforma.

In Italia, infatti, sono state avviate quasi contemporaneamente due riforme, costrette a convergere successivamente all'adozione, ma in maniera disorganica e scoordinata.

Il mancato confronto con la contabilità statale e l'indubbia incongruenza dei sistemi contabili che sembrano essere stati scelti fa si che gli Enti locali siano precursori nell'adozione di un sistema contabile di tipo economico patrimoniale.

Appare fondamentale per la piena attuazione del federalismo fiscale, infatti, la creazione di quegli elementi contabili uniformi - tra stato ed Autonomie locali - che rappresentano il presupposto necessario della collaborazione interistituzionale che da anni informa le piccole e grandi riforme del Paese.

In assenza di tale presupposto è impossibile dar vita agli istituti necessari al buon funzionamento di qualunque sistema federale, nel quale è necessario rafforzare i meccanismi di governance multilivello che devono tenere insieme il sistema.

Ciò è, da ultimo, confermato dal mancato coordinamento tra lo schema di decreto legislativo in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili in attuazione dell'articolo 2 della Legge n. 196 del 2009 (Atto n. 359) attualmente all'esame del Parlamento e lo schema di decreto legislativo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi in attuazione degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009 (Atto n. 339) attualmente all'esame di questa Commissione.

La prima e più significativa divergenza tra i due provvedimenti si ravvisa nel principio della competenza finanziaria: nel testo del decreto attuativo della legge n. 196 del 2009 (AG 359), infatti, sono stati omessi tutti i paragrafi in cui si esplicita che il criterio di imputazione di entrate e spese è la scadenza dell'obbligazione giuridica.

Seconda divergenza, l'articolo 4, comma 5 dell'AG 359 prevede che il piano integrato dei conti sia valorizzato anche in sede di previsione. A tal proposito la legge n. 42 del 2009 non prevede per gli enti locali questa valorizzazione in sede di previsione che nel merito risulterebbe molto favorevole agli stessi.

Terza divergenza, l'articolo 6, comma 1 dell'Atto n. 359 prevede fin da subito un sistema integrato di scritture contabili in grado di rilevare i fatti gestionali non solo dal punto di vista finanziario, ma anche sotto il profilo economico e patrimoniale. Al contrario l'Atto n. 339 non prevede l'obbligo di un sistema integrato di contabilizzazione in grado di rilevare i fatti gestionali sotto il triplice profilo finanziario economico e patrimoniale, né tanto meno un'approvazione ex ante dei budget economici o patrimoniali. Tale modifica è la ovvia conseguenza di fare derivare i dati economico - patrimoniale dalla contabilità finanziaria. Sarà il dpcm attuativo del decreto in discussione ad individuare le relative modalità.

Quarta divergenza, l'articolo 7, comma 2 dell'Atto n. 359: dispone che il piano dei conti rappresenta l'unità elementare di bilancio. Per gli Enti locali, invece, il piano è un'articolazione delle unità elementari. Tale differenza è accolta con favore dalle autonomie locali in quanto non impone un eccessivo livello di dettaglio in sede di previsione,

consentendo in ogni caso un'analitica rendicontazione ai fini del consolidamento dei conti pubblici.

Quinta divergenza, l'articolo 8 dell'Atto n. 359 definisce la transazione elementare e la sua codificazione elementi che per gli enti locali saranno indicati in sede di dpcm. Per i Comuni, infatti, è necessario un livello di approfondimento su tali aspetti che la tempistica di approvazione del decreto oggi in discussione non ha consentito di fare.

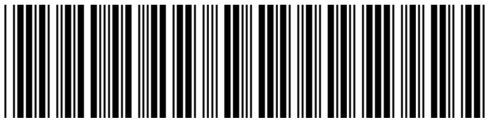
Sesta divergenza l'articolo 10 dell'Atto n. 359 definisce il contenuto di missione e programma per gli enti locali senza far riferimento all'unità di voto riferimento presente invece per gli Enti locali per i quali è stata esplicitata l'unità di voto in consiglio in quanto garantisce una maggiore flessibilità in sede di gestione.

Infine, l'articolo 11, comma 2 dell'Atto n. 359 cambia l'aggancio tra programma iscritto in bilancio e organizzazione dell'ente. Anche questa distinzione, che non pregiudica in alcun modo, l'obiettivo del consolidamento, è stata voluta da ANCI per esaltare l'autonomia organizzativa degli enti non possibile se connessa alla struttura e agli schemi di bilancio.

In conclusione, senza un linguaggio comune sarà difficile fornire sostanza alla Conferenza Permanente per il Coordinamento della Finanza Pubblica da poco istituita e che tanta importanza assume nei nuovi scenari delineati dalla riforma. Il rischio è quello di continuare ad apprendere i pesi e le misure delle manovre finanziarie senza poterne comprendere e condividere principi, metodi e finalità; i principi di trasparenza e di valutazione dell'azione amministrativa devono essere declinati per ogni livello di governo, perché strumenti di esercizio della democrazia; la equiordinazione e la pari dignità dei livelli di governo devono essere basati su un linguaggio comune che oggi sembra assai lontano.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16STC0014710