



ALL. 7/a

Consegnato nella
seduta del
20 gennaio 2011



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

Osservazioni e proposte emendative

~~12 gennaio 2011~~

CU 20.01.2011

PUNTO 6 ODG



1. Considerazioni generali e di sistema

Preliminarmente occorre rilevare l'apprezzamento per il metodo e le modalità operative, caratterizzate dal coinvolgimento delle Regioni e delle Associazioni rappresentative degli enti locali, con le quali si è realizzato il percorso di studio e di elaborazione dello schema.

Ciò rappresenta una modalità di lavoro che si auspica possa continuare per il futuro in vista dell'emanazione dei successivi decreti legislativi di cui all'art. 2, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 e della fondamentale fase di sperimentazione di cui all'art. 35 dello schema di decreto.

La complessiva impostazione della disciplina è finalizzata ad armonizzare i linguaggi, i sistemi e gli schemi contabili di Regioni, enti locali e loro enti e organismi strumentali, tra loro, e in relazione ai rapporti con lo Stato e le altre Amministrazioni pubbliche.

Ciò rappresenta presupposto fondamentale per attuare una concreta "corresponsabilità tra i vari livelli di governo nella programmazione, attuazione e verifica dei vincoli di bilancio e deve assicurare il completo scambio di informazioni e la piena trasparenza nel monitoraggio di azioni e risultati" (Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza all'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42).

In tale ottica la filosofia e la struttura dello schema di decreto risultano condivisibili mentre appare fondamentale il percorso successivo di affinamento e di sperimentazione di cui si dirà di seguito.

Appare anche rilevante l'aspetto dell'armonizzazione estesa agli enti e organismi strumentali delle Regioni ed enti locali per affrontare compiutamente il tema della conoscenza e del controllo del sistema di "governance" locale in tutti i suoi aspetti di programmazione, gestione e rendicontazione delle attività svolte e delle funzioni esercitate.

Per quanto si riferisce alla sperimentazione prevista all'art. 35 dello schema di decreto, la stessa si presenta come momento di rilevanza strategica per l'intero impianto del sistema e per l'attuazione di quanto previsto al quarto comma dello stesso articolo 35 che prevede la definizione e l'affinamento di una serie di strumenti e di contenuti con l'adozione dei successivi decreti legislativi di cui all'art. 2, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive).

La rilevanza degli argomenti appare immediata considerato che si tratta dei principi contabili applicati di cui all'art. 3 dello schema di decreto, del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto di cui all'art. 4, della codifica della transazione elementare di cui all'art. 6, degli schemi di bilancio di cui agli articoli 11 e 12, dei criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni, del sistema degli indicatori, delle modalità di attuazione della



classificazione per missioni e programmi di cui all'art. 17 e delle eventuali modifiche allo schema di decreto in esame.

Si vuole sottolineare al riguardo la particolare delicatezza del lavoro da svolgere sulla elaborazione dei principi contabili applicati anche nell'ottica della rivisitazione del principio della competenza finanziaria applicato al bilancio delle regioni e degli enti locali: si rende necessario continuare nel percorso di condivisione tecnica e istituzionale sull'argomento che, come risulta chiaro, orienta e condiziona tutti i successivi strumenti e schemi applicativi.

Passando a evidenziare alcuni temi di maggiore specificità si ritengono rilevanti i seguenti argomenti.

2. Soggetti giuridici che costituiscono enti e organismi strumentali (cfr art. 1, commi 3 e 4)

Lo schema di decreto demanda ai decreti legislativi integrativi e correttivi l'identificazione delle tipologie di soggetti giuridici che costituiscono enti ed organismi strumentali ai fini dell'applicazione delle disposizioni dello schema di decreto.

Mentre si condivide la scelta si vuole sottolineare la delicatezza e importanza dell'argomento sia ai fini della conoscenza puntuale del sistema di governance locale in termini di flussi finanziari e di riflessi sulla finanza degli enti locali e sulla finanza pubblica generale, sia in termini di funzioni esercitate e di relativa allocazione delle risorse pubbliche.

Il percorso condiviso, più volte citato, sarà essenziale per la definizione dell'insieme di questi enti e organismi gestionali.

3. Applicazione del bilancio finanziario di sola cassa (cfr art.2)

Il quarto comma dell'art. 2 dello schema di decreto prevede che in relazione agli esiti della sperimentazione del passaggio al bilancio di sola cassa per il Bilancio dello Stato, si procede, ai sensi dell'art. 42, comma 1, lettera i) della legge 196/2009, previa apposita sperimentazione, alla graduale estensione dell'applicazione del bilancio finanziario "sola cassa" alle amministrazioni di cui ai commi 1 e 2.

L'art. 42 citato prevede che ai fini del passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, da una redazione in termini di competenza e cassa ad una redazione in termini di sola cassa, il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni



dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o piu' decreti legislativi nel rispetto dei principi e criteri direttivi precisati dalla norma di riferimento.

La successiva lettera i) dei principi e criteri direttivi, dispone la previsione della graduale estensione dell'applicazione del bilancio di cassa alle altre amministrazioni pubbliche.

Pertanto l'estensione riguarda l'applicazione del bilancio di cassa e non del bilancio finanziario di "sola cassa" che potrebbe apparire come sostitutivo e non integrativo dell'attuale bilancio di competenza, come previsto dai principi generali approvati con lo schema di decreto in esame.

L'argomento risulta di particolare delicatezza ed esige un esame attento sia in sede di sperimentazione sia tenendo conto delle caratteristiche e delle funzioni fondamentali esercitate dagli enti locali e delle modalità del loro esercizio che impongono fasi irrinunciabili di programmazione e autorizzazione preventiva, peraltro codificate dai postulati e principi generali già citati.

4. Piano dei conti integrato (cfr. art. 4)

L'art. 4 comma 2 dello schema di decreto prevede che il piano dei conti integrato è costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali, definito in modo da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali.

Si vuole notare al riguardo che l'articolazione del bilancio finanziario, per sua propria caratteristica avente natura autorizzatoria, non deve caratterizzarsi per un'analisi minuta delle informazioni contabili su cui si esprime la medesima autorizzazione, ma il momento della decisione politico istituzionale si deve definire a livello macro lasciando l'integrazione contabile ai momenti successivi (non autorizzatori) tipicamente appartenenti alle fasi di gestione.

Ciò dovrà essere osservato e attuato con particolare attenzione nella fase di sperimentazione svolta con le modalità di cui all'art. 35 dello schema di decreto.

Tenendo conto di quanto sopra precisato si propone la soppressione dei commi 6 e 7 del medesimo art. 4 per lasciare la migliore loro definizione agli esiti della fase di sperimentazione e non correre il rischio di irrigidire già fin d'ora l'applicazione di norme di dettaglio sul confronto e il monitoraggio delle grandezze di finanza pubblica e sull'analisi degli scostamenti in sede di consuntivo.

Ciò si ritiene utile e necessario tenendo anche conto delle specificità delle funzioni fondamentali svolte dagli enti locali che necessitano di un'attenta considerazione delle caratteristiche del sistema informativo contabile sia finanziario, sia economico - patrimoniale nell'intera filiera di programmazione, gestione e rendicontazione.



5. Omogeneità della classificazione delle spese e delle entrate (cfr. artt.12, 13, 14, 16)

L'art. 12 dello schema di decreto prevede che le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, adottano uno schema di bilancio articolato per missioni e programmi che evidenzia le finalità della spesa.

A questo riguardo si sottolineano due aspetti che saranno successivamente ripresi nell'esame degli articoli successivi:

- Il primo riguarda la necessità di tenere conto nell'articolazione per missioni e programmi dello schema di bilancio e nel contenuto dei relativi strumenti di programmazione a corredo del bilancio delle "funzioni fondamentali" degli enti locali come saranno definite dalla "Carta delle autonomie" (A.S. 2259). Ciò anche in coerenza con i principi generali di cui alla legge 42/2009 sul federalismo fiscale ai fini della corretta allocazione delle risorse nelle funzioni fondamentali e del relativo monitoraggio, della determinazione dei fabbisogni e dei costi standard e della migliore attuazione del principio di responsabilizzazione sull'attuazione delle politiche pubbliche locali che riguardano appunto, in primo luogo, le funzioni fondamentali;
- Il secondo riguarda la necessità di tenere conto della lettura per missioni e programmi anche delle entrate e non soltanto delle finalità delle spese. Tale argomento è di particolare rilevanza per gli enti locali ed è in oggi garantito dall'impostazione della Relazione Previsionale e Programmatica a corredo del bilancio annuale e pluriennale, che nella lettura per programmi e progetti del bilancio correla le entrate di ogni programma ai relativi impieghi. Si pensi soltanto ad esemplificazione come ciò sia rilevante per stabilire quale parte delle funzioni fondamentali degli enti è finanziata con risorse generali ritraibili dalla fiscalità locale e quale dalle tariffe dei servizi resi alla comunità di riferimento.

Le considerazioni svolte si applicano anche all'art. 13 dove parlando delle missioni si fa riferimento all'utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. Occorre che ciò trovi una propria declinazione nel successivo art. 15 ove si disciplinano i criteri di classificazione e di specificazione delle entrate.



6. Criteri per la specificazione e classificazione delle spese (cfr art. 14)

Si richiama al riguardo quanto già detto in precedenza in ordine alla corretta rappresentazione delle funzioni fondamentali degli enti locali nella ripartizione delle spese pubbliche locali.

Più specificamente nella lettera c) del primo comma si propone la modifica dei seguenti macroaggregati della spesa corrente:

- b) si modifica da “acquisto di beni e utilizzo di beni di terzi” a “acquisto di beni e prestazioni di servizi”;
- c) da “prestazioni di servizi” a “utilizzo di beni di terzi”;

Ciò in riferimento all’attuale contabilizzazione finanziaria che corrisponde alle finalità informative volute dalla legge.

Si propone altresì di eliminare le voci i) altre spese correnti e h) altre spese in conto capitale, al fine di evitare la violazione del principio di specificazione del bilancio favorendo comportamenti contrari ad una corretta classificazione delle spese pubbliche.

7. Criteri per la specificazione e la classificazione delle entrate (cfr. art.15)

Si richiama quanto detto in precedenza sull’esigenza di una classificazione delle risorse di entrata che consenta una correlazione alle missioni e ai programmi rilevanti per la spesa.

8. Sperimentazione (art. 35)

Il terzo comma dell’art. 35 prevede l’individuazione delle amministrazioni coinvolte nella sperimentazione. Si sottolinea l’esigenza, già manifestata, di prevedere un sistema premiante per le amministrazioni medesime affinché sia incentivata la partecipazione attiva e tecnicamente adeguata. Ciò anche in analogia con quanto previsto a suo tempo per l’attivazione del SIOPE e con modalità da concordare con le Associazioni degli enti locali.

