

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA
XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico della Commissioni Riunite (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e V Camera)

Seduta del 24 maggio 2011

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 principi 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 principi 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 principi 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 finanziaria 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. Comprimerete 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 equoordinato.

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*). Dichiaro conclusa l'audizione.