

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA
XVI LEGISLATURA

***Resoconto stenografico della Commissione parlamentare per l'attuazione del
federalismo fiscale***

Seduta del 24 maggio 2011

Audizione di rappresentanti dell'Unione delle province d'Italia (UPI) 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, l'audizione di rappresentanti dell'Unione delle province d'Italia (UPI) 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). La delegazione è composta dal dottor D'Acri, dal dottor Delfino e dalla dottoressa Gottardi, che hanno già consegnato un documento scritto. Do loro la parola, se desiderano integrare alcune informazioni aggiuntive al documento scritto.

MARCO D'ACRI, *Assessore al bilancio della provincia di Torino*. Grazie, presidente. Recuperiamo lo schema complessivo del documento che abbiamo presentato, sottolineando alcuni aspetti che hanno accompagnato la sua stesura e la nostra posizione nel percorso di definizione del testo. Innanzitutto apprezziamo il metodo e le modalità operative adottati, che hanno visto il coinvolgimento di regioni e delle associazioni degli enti locali. Da questo punto di vista anche il lavoro del «gruppo bilancio» all'interno della COPAFF per l'elaborazione dei principi contabili è da noi valutato favorevolmente. Occorre precisare che la finalità di armonizzare i bilanci è quella di permettere a essi di dialogare tra di loro, anche nei rapporti dei sistemi e degli schemi contabili con lo Stato. È una finalità che condividiamo e, a tal fine, probabilmente è necessario mantenere e rafforzare, come abbiamo scritto, il raccordo con il Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche. Ciò rappresenta il presupposto fondamentale per una concreta corresponsabilità tra i livelli di governo nella programmazione, attuazione e verifica dei vincoli di bilancio e per assicurare lo scambio di informazione e la trasparenza del monitoraggio. Condividiamo questa premessa e la inseriamo nel nostro testo. Condividiamo in assoluto la struttura dello schema di decreto, anche se - ed è il tema che sottolineiamo - risulta per noi strategico il percorso di affinamento e di sperimentazione. In linea generale evidenziamo che lo schema di decreto prevede che regioni ed enti locali adottino la contabilità finanziaria, cui si affianca un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto il profilo finanziario ed economico-patrimoniale. L'UPI condivide e sostiene la scelta in base alla quale in tale sistema la contabilità finanziaria e quella delle competenze di cassa costituiscono la matrice fondamentale e principale del sistema contabile degli enti per fini di programmazione, autorizzazione, gestione e rendicontazione della gestione stessa. Il principio di competenza finanziaria, declinato al n. 16 dei principi contabili generali, è sicuramente innovativo. Su questo aspetto, ossia sul potenziamento della contabilità finanziaria e sulla componente di cassa della gestione, è necessario approfondire quanto si applica in quest'ottica alle spese di investimento. Sarà un tema che potremo approfondire anche a seguito di eventuali interventi con il dottor Delfino. Sottolineiamo comunque che il sistema si fonda sull'esigibilità effettiva delle obbligazioni giuridiche attive e passive, pur mantenendo distinte le fasi di diritto e di cassa delle entrate e delle spese.

Il principio irrinunciabile che richiamavamo è la garanzia di perfezionare, in particolare per la spesa di investimento, la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa. Nel momento della prima rilevazione originaria dell'impegno di spesa va garantita una copertura effettiva dell'intera spesa prevista su piani pluriennali e su fondi pluriennali vincolati sull'intervento della particolare opera. Questo era il rischio che si era valutato e il principio declinato risponde espressamente a tale rischio. Nel percorso di condivisione del testo questo punto sottolineato è stato, dunque, recepito. Tale principio va garantito con apposita procedura di contabilizzazione, la quale deve essere disciplinata dai principi contabili applicati e sarà in seguito oggetto di sperimentazione. La valenza del nuovo principio di competenza finanziaria deve essere verificata nel periodo di sperimentazione per confermarne la validità. Rispetto alla situazione attuale rappresenta una criticità il perfezionamento di obbligazioni giuridiche in termini di gestione dei residui di esercizio. Uno degli aspetti fondamentali da verificare nel periodo di sperimentazione, dal nostro punto di vista, resta infatti quello dei residui. Per quanto riguarda la sfida che abbiamo richiamato nel testo e nel documento di trasparenza e veridicità, l'UPI non solo la condivide, ma è anche pronta ad accettare la sfida e ad affrontarla con impegno, soprattutto, come abbiamo già affermato, sul versante della spesa di investimento. La riduzione e il miglior utilizzo dell'indebitamento, con un'attenzione particolare alle questioni di monitoraggio dell'impegno di spesa e dell'utilizzo della spesa nel pluriennale e nell'investimento, rappresenta un ulteriore strumento per la messa in efficienza di un sistema come quello degli investimenti, che occorre monitorare in maniera attenta con ricorso all'indebitamento. Per quanto riguarda, invece, la contabilità generale e il contenuto economico-patrimoniale e la rilevazione dei ricavi dei costi sul principio di competenza economica, abbiamo richiamato alcune finalità rappresentative che non possono essere garantite dalla contabilità finanziaria, ossia finalità aggiuntive che con la nuova contabilità possono essere ottenute. Vi si segnalano la raccolta e il consumo delle risorse effettive nell'esercizio di riferimento, la costruzione dello stato di patrimonio, l'elaborazione del bilancio consolidato con i propri organismi strumentali e gestionali esterni, in merito ai quali sarà fondamentale analizzare anche la definizione degli stessi, e la costruzione di una contabilità analitica. Rispetto ai due strumenti iniziali, la competenza e il rafforzamento della cassa, tali ulteriori strumenti della contabilità a contenuto economico-patrimoniale riescono a dare anche l'aspetto tridimensionale del bilancio dell'ente ed esso diventa un aspetto di lettura anche politica fondamentale rispetto ai cittadini. Per quanto riguarda l'esigenza dei dati congruenti e rappresentativi, emerge il punto della determinazione corretta e completa dei costi e dei fabbisogni standard nel processo di attuazione del federalismo fiscale. Poiché il decreto in oggetto si accompagna alla determinazione dei costi e dei fabbisogni, per gli enti locali diventa fondamentale che i dati siano congruenti e rappresentativi. L'attuale processo si basa sui certificati di conto consuntivo degli enti locali acquisiti dal Ministero dell'interno ed è necessario, pertanto, disporre di adeguati meccanismi di affinamento contabile proprio per quell'obiettivo. Infine, abbiamo richiamato la necessità di un sistema contabile che non aggravi gli adempimenti contabili degli uffici, anche mediante elevati interventi di standardizzazione e utilizzando adeguatamente le informazioni fornite nell'applicazione del nuovo principio di competenza finanziaria. Da questo punto di vista il richiamo alla sperimentazione diventa a sua volta essenziale, con i casi studio che verranno applicati sul territorio. Un altro aspetto rilevante è quello del passaggio al bilancio finanziario anche di sola cassa esteso all'amministrazione, di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 1 del decreto. Le osservazioni espresse in ordine alla formulazione introdotta nello schema, che potevano far pensare a un bilancio di sola cassa sostitutivo, sono state accolte e, quindi, il tema di non renderlo esclusivo è stato accolto. Si è optato, dunque, per un bilancio affiancato ai fini di un potenziamento della funzione del bilancio di cassa. Un altro aspetto importante è l'esigenza di garantire il fatto che le acquisizioni realizzate dagli enti locali dall'approvazione dell'originale decreto legislativo n. 77 del 1995 a oggi non vadano disperse o non siano adeguatamente impiegate per effetto di valutazioni di macroeconomia pubblica che possono non corrispondere alle necessità degli enti locali più vicini al cittadino e al territorio. Per esempio, si richiamano all'esemplificazione gli strumenti di

programmazione degli enti locali, che sono un indubbio strumento di controllo della comunità sulle attività. In questo senso l'UPI, come nel percorso già svolto finora, si pone come punto di riferimento per le province in termini di collaborazione anche su questi temi. Infine, il consolidamento del bilancio e, quindi, il fatto di estendere l'armonizzazione del dialogo anche a enti e a organismi strumentali di regioni ed enti locali diventa essenziale per il controllo del sistema locale. È, peraltro, necessario un approfondimento tecnico puntuale sulle metodologie e sui contenuti, anche in riferimento alla proposta avanzata dal Comitato dei principi contabili in attuazione dell'articolo 2 della legge n. 196 del 2009, per stabilirne la compatibilità con la delega di cui alla legge n. 42 del 2009 e, più specificatamente, con le esigenze e le finalità di garantire gli enti locali. Allo stesso modo sono state formulate proposte che rinviano a decreti legislativi per l'identificazione delle tipologie di soggetti giuridici che costituiscono enti od organismi strumentali. Richiamavo già prima il punto per l'armonizzazione dei sistemi contabili: è necessario identificare con chiarezza i soggetti che costituiscono enti strumentali. La fase di individuazione prevista dal comma 4 rappresenterà uno degli aspetti più rilevanti e delicati dell'intero processo di armonizzazione. Per quanto riguarda la sperimentazione, si sono proposte azioni da svolgere nel corso del periodo di sperimentazione per la strutturazione dei piani di conto integrato e per la definizione della transazione elementare e della complessiva specificazione e classificazione delle spese. È chiaro che tale impostazione assegna un compito delicato e fondamentale al periodo di sperimentazione e richiede una forte integrazione tecnico-operativa fra enti e amministrazioni pubbliche impegnati nel processo di attuazione del disegno di armonizzazione dei sistemi contabili. In questo senso affiancare nell'analisi l'aspetto del processo federalista che individua nelle province la prospettiva di sostituire le risorse trasferite con quelle proprie o compartecipate in un quadro di armonizzazione e di dialogo dei bilanci e nella fase di definizione delle risorse diventa un principio fondamentale. Da questo punto di vista una particolare attenzione è posta da noi sull'obiettivo che l'armonizzazione dei bilanci pone nel dialogo territoriale dei bilanci pubblici, soprattutto in questa fase e per enti come i nostri, particolarmente legati al dialogo con i bilanci sovraordinati. Appare un'esigenza fondamentale il raccordo tra schema in esame e impianto normativo della Carta delle autonomie locali, in riferimento sia all'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, sia alla loro corretta rappresentazione negli strumenti di programmazione in bilancio. Appare evidente la sottolineatura dell'importanza del decreto per l'avvio della realizzazione del processo di attuazione del federalismo fiscale. La strumentalità è la base di riferimento rappresentata dal sistema contabile e dagli schemi di bilancio e attraversa molti aspetti attuativi del federalismo: l'introduzione di indicatori idonei e rappresentativi della situazione economico-finanziaria e patrimoniale degli enti, anche in relazione agli enti strumentali di cui parlavamo, la base di riferimento informativa contabile per il sistema premiale e sanzionatorio previsto dalla legge delega, il riferimento necessitato per la verifica degli obiettivi di cui al Patto di stabilità interno e all'osservanza di altri vincoli di finanza pubblica, la base conoscitiva per la determinazione degli obiettivi dei sottosettori istituzionali, il sistema di riferimento per l'esercizio dei compiti della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e per la valutazione dei rapporti e delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo, la base conoscitiva per la determinazione dei fabbisogni e dei costi standard e del relativo processo di convergenza anche in relazione agli obiettivi di servizio e la base di una richiesta da noi promossa da tempo, ossia quella della realizzazione di una banca dati unitaria della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 13 della legge n. 196 del 2009. In termini generali abbiamo voluto richiamare la condivisione del percorso e la sfida di trasparenza che questo decreto impone. Dal secondo punto di vista abbiamo evidenziato la partecipazione da parte delle province in maniera attiva e pronta all'accoglimento di un obiettivo di questo tipo. Il terzo punto resta l'aspetto della sperimentazione e l'affiancamento di questo decreto agli altri per quanto riguarda i tempi di applicazione. Porto un esempio semplice e concreto, quello dell'applicazione di un tale bilancio, all'approvazione di questo decreto, in una fase quale quella autunnale, ossia la sua entrata in carica in un momento in cui le amministrazioni provinciali si trovano nella determinazione dei bilanci degli anni successivi con

l'attenzione all'applicazione della sperimentazione anche tecnica in un periodo complesso per le amministrazioni.

Inoltre, occorre una sperimentazione che aiuti a dialogare sui livelli territoriali, un aspetto che diventerà fondamentale nella determinazione non solo dei costi standard, ma anche nella sostituzione delle risorse trasferite. Il terzo punto richiama proprio - era l'aspetto visto sulle spese di investimento - la necessità di garantire sugli impegni e sugli accertamenti di entrata con indebitamento un chiaro e costante monitoraggio anche nel bilancio di cassa delle spese e dell'utilizzo di queste spese negli anni successivi, in modo che l'impegno di spesa iniziale garantisca un'effettiva ricaduta della spesa successiva negli anni previsti dall'intervento.

PRESIDENTE. Ringraziamo il dottor D'Acri, assessore al bilancio della provincia di Torino. Prima di dare la parola al dottor Delfino, vi informo che già stamattina la Commissione bicamerale ha iniziato l'esame del provvedimento e ha cominciato a lavorare su due prime bozze di pareri da parte dei due relatori. Entrambi hanno sottolineato - lo troverete agli atti della seduta di stamattina - l'importanza e il carattere innovativo del principio della competenza finanziaria, ma ritengono anche che occorra essere chiari sul fatto che tale principio debba avere una controparte di trattamento delle entrate che renda sicuro il fatto che la pluriennalità degli impegni giuridici abbia una piena copertura finanziaria fin dal momento in cui si è assunto l'impegno di spesa. Non se se su questo punto volete chiarirci meglio la vostra posizione.

FRANCESCO DELFINO, *Consulente dell'UPI*. Indubbiamente il principio di competenza finanziaria, così come declinato nello schema di decreto, presenta un'innovatività, perché affronta la questione in modo, a nostro avviso, chiaro. Io sono un tecnico e sto coordinando il «gruppo bilanci» presso il MEF, il quale sta lavorando ai principi contabili generali e applicati. Ora stiamo lavorando agli applicati. Sul principio generale noi abbiamo svolto il ragionamento che vi illustro. Siamo partiti da una situazione dei conti pubblici locali che presenta, dal punto di vista sia dei residui attivi, sia di quelli passivi, una forte criticità di rappresentazione dell'effettività delle obbligazioni giuridiche, sia attive, sia passive, che tali residui devono evidenziare. Sui residui attivi non vi dovrebbero essere problemi, perché già nel Testo unico attuale essi devono essere posizioni creditorie oggettivamente accertate, ma non sempre è così. Non voglio dilungarmi troppo, ma ci sono situazioni, come quella delle sanzioni amministrative o del recupero dell'evasione tributaria, voci particolari di bilancio, su cui si registra uno scostamento dall'esigibilità dell'obbligazione attiva rispetto al residuo attivo. Sui residui passivi lo scostamento si amplia, perché l'ammissibilità tecnica dei cosiddetti residui impropri di stanziamento, nei quali non vi è la misurazione di un debito, allontana la rappresentazione contabile, come si è già osservato in sede di audizione della Ragioneria generale dello Stato, da una corretta conoscenza di quale sia la situazione debitoria reale degli enti locali a fronte dei residui passivi contabilizzati nel rendiconto della gestione. Siamo partiti da questo punto per promuovere un avvicinamento a una competenza rafforzata che si basi sul concetto di esigibilità effettiva delle obbligazioni attive e delle obbligazioni passive, cioè di veri crediti e di veri debiti. È evidente che, andando sull'esigibilità e sull'obbligazione imputata all'esercizio in cui scade, si potrebbe ingenerare un problema in termini di copertura. L'abbiamo rilevato espressamente nel principio n. 16, perché abbiamo osservato che, soprattutto per l'attività di investimento, occorre garantire la copertura effettiva e totale dell'intervento di investimento. Ciò crea un problema di rappresentazione contabile, perché, esemplificando, se accendiamo un mutuo con un istituto di credito ordinario o con la stessa Cassa depositi e prestiti e accertiamo il totale del mutuo, è evidente che dietro al principio vi sia un incoraggiamento alla flessibilità dell'indebitamento, con mutui flessibili e aperture di credito, e che si apra un problema di attuazione di questa parte, a mio modesto avviso. Bisogna lavorare perché si vada verso una finanza pubblica locale che utilizzi la flessibilità del debito, cioè il tiraggio sul debito, essendo garantita la copertura allorché vi sia il fabbisogno. Non possiamo pensare di avere una finanza locale che registra indebitamento nello *stock* di debito a fronte di residui passivi contabili. È una realtà che non credo

sia più sostenibile nel sistema. Muoviamo verso quest'ottica e questo principio di competenza. Conoscendo anche la sua esperienza come amministratore locale, presidente, ho voluto rimarcarle questo punto, perché credo che sia essenziale. Il principio di competenza lavora in quell'ottica e lo dobbiamo ribadire con chiarezza. Esso lavora nell'ottica di riportare tutto ciò che è sotto il tappeto al di fuori e di farlo in trasparenza. Già stamattina Alessandro Beltrami dell'ANCI, con cui stiamo lavorando tecnicamente insieme, avrà affermato che noi creiamo l'accertamento, che è totale quando il mutuo non è flessibile, ossia creiamo l'impegno. Oggi avviene che questo impegno genera un residuo contabile che poi si gestisce in conto residui per dieci o per venti anni, con dati molto preoccupanti da questo punto di vista. Noi, invece, creeremo un fondo pluriennale vincolato, che non chiameremo più avanzo di amministrazione, perché non è un avanzo, ma un fondo che si è creato per un determinato scopo, ossia per realizzare una data opera pubblica. Tale fondo pluriennale vincolato viene riportato in evidenza nella programmazione successiva. Questo è il punto che vorrei rappresentare bene alla Commissione. Nel momento in cui il sindaco o il presidente della provincia vedono il bilancio, finalmente si accorgono del fondo pluriennale che hanno accumulato, con quella che i magistrati contabili chiamano tecnica del riporto, mentre poi presentano in audizione il problema della competenza giuridica. Si tratta di un problema reale, ma noi dobbiamo cercare di creare un momento di confronto tra un concetto tipicamente giuridico, un concetto - permettetemi - di macroeconomia pubblica, che consente di fare evidenza, ma soprattutto di rappresentare al sindaco e al presidente, quando esaminano il bilancio, che hanno fondi pluriennali vincolati impegnati e coperti che stanno spendendo per alcune opere pubbliche, le quali magari sono rallentate, non vanno avanti, sono oggetto di contenzioso o di assenza di un appalto. Questa è la conoscenza. Ripeto, però, che si deve garantire sin dal primo impegno la copertura totale dell'intervento. Questo non è un bilancio di sola cassa e, quindi, un problema di rinvio delle coperture, ma un bilancio che garantisce *ex ante* le coperture, ma gestisce la rappresentazione contabile sulla base dell'esigibilità delle obbligazioni, andandola a imputare solo in base alla scadenza. Spero di essere stato chiaro. Questo è il grande sforzo che abbiamo cercato di compiere nella scrittura di tale principio. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'Unione delle province d'Italia (UPI) per il loro intervento, nonché per il materiale consegnato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*). Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,55.