



L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI DEGLI ENTI LOCALI

L'esigenza dell'armonizzazione dei sistemi di bilancio e le fonti giuridiche di riferimento

Introduzione

Salve, un saluto a tutti voi e un augurio di successo. Sono Mario Collevocchio, professore a contratto della SPISA, che è la Scuola di specializzazione in Studi sull'amministrazione pubblica dell'Università Alma Mater di Bologna. Insegno contabilità degli enti pubblici, ma la mia professione prevalente – esercitata per tanti anni – è stata quella di direttore generale della programmazione del ministero dei trasporti e di alto dirigente nelle regioni Abruzzo, Veneto e negli enti locali.

Benvenuti!

In questa video lezione tratteremo:

- la normativa in materia di **armonizzazione dei sistemi di bilancio** delle amministrazioni pubbliche introdotta dalla delega contenuta nella legge di contabilità e finanza pubblica **196/2009**
- i principi e i criteri direttivi della delega relativi all'armonizzazione dei sistemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali dettati dalla legge 5 maggio 2009, n.42 sul federalismo fiscale
- i relativi provvedimenti legislativi di attuazione della delega con particolare riferimento ai decreti legislativi n. 118 del 23 giugno 2011, e 10 agosto 2014, n.126 concernenti l'armonizzazione dei sistemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali.

Bene, non ci resta che cominciare.

L'esigenza dell'armonizzazione

L'esigenza dell'armonizzazione nasce dalla frammentarietà delle disposizioni in materia di contabilità pubblica che hanno a lungo caratterizzato la disciplina dei bilanci. Con riferimento agli enti locali, la disciplina si è sviluppata fin dalle origini nell'orbita della legislazione dettata per le amministrazioni dello Stato dall'unificazione del Regno d'Italia in poi fino a consolidarsi nel testo unico della legge comunale e provinciale approvato con **Regio Decreto** del 3 marzo 1934, n. 383. Questo testo è rimasto in vigore per oltre 60 anni, nonostante l'avvento della Costituzione, ed è stato modificato, integrato e in parte sostituito attraverso una serie di decreti-legge e leggi che hanno finito per rendere ancora più confusa e frammentaria la normativa in materia.

La concezione di allora era quella di una sorta di subordinazione dei Comuni e delle Province al potere centrale dello Stato e si manifestava in forme conseguenti di controllo stretto come quello di legittimità sui singoli atti. Bisognerà attendere il **1990** per assistere, con la **legge 8 giugno n. 142** sul nuovo ordinamento delle autonomie locali, a una trasformazione profonda del modo stesso di concepire gli Enti locali che apre la via ad un processo di più ampia autonomia istituzionale. Questa si manifesta in concreto attraverso forme di autonomia statutaria



e regolamentare, di autonomia organizzativa e funzionale e di autonomia finanziaria e contabile, beninteso entro i limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato. Nasce così l'esigenza di introdurre per la prima volta in Italia una disciplina organica della contabilità degli Enti Locali che si manifesta con il **decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77** che ha per oggetto *Ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali*.

Il decreto presenta una normativa molto estesa che si sviluppa in 124 articoli i quali prendono in considerazione tutti gli istituti tipici della contabilità pubblica con particolare riferimento alla disciplina dei principi contabili e degli strumenti di programmazione e di bilancio. Negli anni successivi sono intervenute numerose modifiche fino a quando il decreto è stato abrogato e il suo contenuto è quasi interamente confluito nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con **decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267**, di cui costituisce la parte seconda. Esso rappresenta la disciplina fondamentale della contabilità degli Enti locali attualmente in vigore, che però ha subito un gran numero di modificazioni e di integrazioni soprattutto in seguito all'introduzione dei nuovi principi in materia di armonizzazione dei sistemi contabili che ha interessato tutte le amministrazioni pubbliche a partire dal 2009.

Le fonti giuridiche di riferimento:

a) la legge 196 del 2009 per tutte le amministrazioni pubbliche

La fonte primaria di riferimento della disciplina del processo di armonizzazione dei sistemi di bilancio dello Stato, delle regioni, degli enti locali e di tutte le amministrazioni pubbliche si rinviene nella legge di contabilità e finanza pubblica **31 dicembre 2009, n.196**. Essa costituisce l'attuale fonte organica della disciplina di contabilità pubblica costruita attraverso un'importante operazione di sistemazione, razionalizzazione e riordino della normativa di riforma in precedenza emanata.

Il testo ha subito numerose modifiche e integrazioni rese necessarie:

- dal nuovo scenario dei rapporti con l'Unione europea,
- dalla profonda revisione dell'articolo 81 della Costituzione
- dai nuovi istituti introdotti in seguito alle deleghe in essa contenuti.

Possiamo dire tuttavia che, a distanza di quasi un secolo dal Regio Decreto sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato del 1923, si è giunti finalmente a emanare una normativa organica di contabilità e finanza pubblica in un quadro di modernizzazione degli strumenti che consente, tra l'altro, il consolidamento dei conti pubblici e un più stretto collegamento con gli strumenti di programmazione elaborati a livello nazionale ed europeo.

La legge presenta le seguenti principali *caratteristiche innovative*:

- estende l'ambito delle amministrazioni alle quali si applicano le disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica e in particolare quelle relative all'armonizzazione dei sistemi di bilancio;
- individua dette amministrazioni nell'elenco degli enti e dei soggetti indicati ai fini statistici dall'ISTAT. Si tratta di un elenco da aggiornare annualmente sulla base delle definizioni dei regolamenti



dell'Unione europea e da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre. L'elenco contiene moltissimi enti. Comprende le amministrazioni centrali dello Stato, le Autorità indipendenti, gli enti nazionali di previdenza e assistenza, le Regioni, gli enti locali e i loro organismi e altre unità istituzionali inserite nel Conto economico consolidato della PA;

- stabilisce che le amministrazioni pubbliche così individuate concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri fissati dall'Unione europea e ne condividano le conseguenti responsabilità;
- detta norme di principio e criteri direttivi in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche attraverso deleghe al Governo per la relativa disciplina;
- introduce il principio della programmazione finanziaria di medio periodo, vale a dire su base triennale, sia in termini di programmazione delle politiche, degli obiettivi e delle risorse, sia in termini di attuazione delle manovre di finanza pubblica.

b) la legge 5 maggio 2009, n.42 per le Regioni e gli enti locali

L'articolo 2 della legge 196/2009 è interamente dedicato al tema dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi termini di presentazione e di approvazione in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica. La norma esclude dalla sua applicazione le Regioni e gli enti locali, non di certo perché essi non rientrano nel novero delle amministrazioni pubbliche, ma perché opera per ragioni di sistematicità attraverso l'introduzione di disposizioni modificative alla **legge 5 maggio 2009, n.42 sul federalismo fiscale** in precedenza emanata.

In tutti i casi lo strumento normativo previsto per realizzare il processo di armonizzazione è quello della *delega al Governo* nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati nella stessa norma.

Principi e criteri direttivi per l'armonizzazione dei sistemi di bilancio delle Regioni e degli Enti locali

Slide 6

Sono i seguenti, previsti dall'articolo 2 della legge 42 del 2009:

- adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato
- adozione di comuni schemi di bilancio articolati in "missioni" e "programmi"
- adozione di un sistema unico di codifica dei singoli provvedimenti di spesa
- affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione
-
- raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini delle procedure per i disavanzi eccessivi



- definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi
- adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune
- definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni.

Come si può osservare, si è trattato di una stringente normativa di principio rivolta ad assicurare:

- l'uniformità e l'omogeneità dei sistemi contabili delle Regioni e degli enti locali tra loro e nei confronti con le altre amministrazioni pubbliche
- il coordinamento della finanza pubblica a livello territoriale
- il raccordo con gli strumenti contabili dei Paesi dell'Unione Europea in osservanza dei vincoli derivanti dal patto di stabilità e crescita e dai successivi sviluppi.

L'attuazione della delega

All'attuazione della delega si è provveduto

- per **le Regioni e gli Enti locali** con due decreti legislativi emanati a distanza di tre anni:
 - il decreto **23 giugno 2011, n. 118** che ha per oggetto *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro organismi*
 - il decreto **10 agosto 2014, n. 126** che ha apportato numerose e notevoli modifiche e integrazioni al provvedimento suddetto, tanto da rappresentare la maggiore fonte di riferimento dell'intera disciplina.

Le disposizioni contenute in questi decreti hanno introdotto modifiche esplicite al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali dando luogo ad articoli e commi aggiuntivi e a variazioni di testo. (Ne consegue che per studiare questa normativa fondamentale di riferimento si manifesta utile ricorrere a testi aggiornati consultabili in internet).

Per **le altre amministrazioni pubbliche**, e in particolare per gli enti pubblici non economici (INPS, INAIL, ecc.), si è provveduto con il decreto legislativo **31 maggio 2011, n.91**.

Per **le amministrazioni centrali dello Stato**, con due decreti legislativi emanati nel 2016 e nel 2018 (**d.lgs. 90/2016 e d.lgs. 116/2018**).

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa prima lezione.

Ti ricordo che abbiamo esaminato:



- la normativa in materia di armonizzazione dei sistemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche introdotta dalla legge di contabilità e finanza pubblica 196/2009
- i principi e i criteri direttivi della delega relativi all'armonizzazione dei sistemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali contenuti nella legge 5 maggio 2009, n.42 sul federalismo fiscale.

Abbiamo altresì indicato i provvedimenti legislativi di attuazione della delega con riferimento:

- alle Regioni e agli enti locali e ai loro organismi (decreti legislativi 23 giugno. 2011, n.118 e 10 agosto 2014, n.126)
- alle altre amministrazioni pubbliche, e in particolare agli enti pubblici non economici (decreto legislativo 31 maggio 2011, n.91)
- alle amministrazioni centrali dello Stato (decreti legislativi 90/2016 e 116/2018).

Grazie per l'attenzione!