

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. LXXXVI

n. 4

RELAZIONE

CONCERNENTE LE DECISIONI ASSUNTE AI
SENSI DELL'ARTICOLO 127 DELLA COSTITU-
ZIONE IN MERITO ALLE LEGGI DELLE REGIONI
A STATUTO ORDINARIO CHE APPROVANO IL
RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE

(Anni 2011 e 2012)

(Articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76)

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento

(GIARDA)

Trasmessa alla Presidenza il 25 ottobre 2012

PAGINA BIANCA

A norma dell'articolo 127 della Costituzione il Governo può promuovere questione di legittimità dinanzi alla Corte Costituzionale quando ritenga che una legge regionale ecceda la propria competenza. Questa attività di esame si verifica chiaramente anche per le leggi aventi carattere economico-finanziarie e il Dipartimento per gli Affari regionali è competente a svolgerne l'istruttoria.

A tal fine il suddetto esame è effettuato, previo il sistematico raccordo con le amministrazioni di settore competenti per materia, avendo cura di garantire l'omogeneità di giudizio nei confronti delle regioni e delle province autonome. Ogni legge regionale e provinciale (ad eccezione di quelle della Sicilia, per le quali vale il vecchio sistema di controllo preventivo da parte del Commissario del Governo) viene, dunque, esaminata dal Governo della Repubblica che dispone di 60 giorni dalla data di pubblicazione della legge sul bollettino regionale per promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. In tale contesto tra tutte le leggi che pervengono alle valutazioni governative, si includono anche tutti i bilanci, annuali e pluriennali, gli assestamenti al medesimo, le leggi finanziarie ed i rendiconti di ciascun anno.

Per quanto riguarda le leggi regionali di approvazione dei rendiconti, è necessario sottolineare che il Legislatore statale ha previsto un vero e proprio obbligo a carico delle Regioni.

Le Regioni, infatti, devono approvare il rendiconto generale con legge regionale entro il 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio cui questo si riferisce. È, inoltre, previsto che lo statuto e le leggi regionali stabiliscano, in ogni modo, le modalità ed i termini per la sua presentazione al Consiglio regionale (art. 29, co. 1, d.lgs. 28-3-2000, n. 76).

Entro il 30 settembre di ciascun anno, il Governo deve presentare al Parlamento una relazione sulle decisioni assunte, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, in merito alle leggi delle Regioni a statuto ordinario che approvano il rendiconto generale della Regione.

Entro il 15 novembre dello stesso anno la relazione è integrata dai rilievi e dagli esiti relativi alle predette leggi regionali per le quali il Governo ha promosso la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale.

È opportuno sottolineare che le Regioni, per previsione statutaria, hanno termini ordinatori per l'approvazione dei risultati finali di gestione che in molti casi superano il termine indicato al primo comma dell'articolo 29, del su indicato decreto legislativo.

Di fatto, quindi, entro il 15 novembre la relazione è comunque integrata, attraverso l'inserimento di eventuali altre leggi regionali di approvazione di rendiconto, indipendentemente dalla richiesta di impugnazione dinanzi la Corte costituzionale

Inoltre, ai sensi della normativa contabile vigente, da ultimo ribadita all'art. 27, comma 2, d.lgs. n. 76/2000, le Regioni sono obbligate ad aver approvato il consuntivo di almeno due anni precedenti a quello di approvazione del bilancio annuale per poter autorizzare la contrazione di nuovi mutui in tale bilancio.

Ne consegue, quindi, che le Regioni spesso approvano, regolarmente in via amministrativa, i rendiconti nei termini previsti dai rispettivi statuti e poi la Giunta regionale inoltra il provvedimento al Consiglio regionale per l'approvazione con legge.

All'esame governativo pervengono, così, quasi sempre contemporaneamente, il bilancio dell'anno di riferimento ed il rendiconto di uno o due anni prima.

Si segnala che per tutte le leggi riportate nella seguente tabella, non è stata promossa alcuna questione di legittimità costituzionale dinnanzi la Corte Costituzionale.

REGIONE	RENDICONTO GENERALE (ultimo approvato)
ABRUZZO	l.r. 17.04.2012, n.18 Rendiconto generale per l'esercizio 2009. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare

BASILICATA	l.r. 08.08.2012, n. 15 Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2011 della Regione Basilicata.
CALABRIA	l.r. 28.06.2012, n. 26 Approvazione Rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2011.
CAMPANIA	l.r. 03.08.2012, n. 25 Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2011.
EMILIA - ROMAGNA	l.r. 11.11.2011, n. 14 Rendiconto Generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2010.
LAZIO	l.r. 18.07.2012, n.10 Rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2011
LIGURIA	l.r. 09.08.2012, n. 28 Rendiconto generale della amministrazione della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2011.
LOMBARDIA	l.r. 18.07.2012, n. 13 Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2011.

MARCHE	l.r. 31.10.2011, n. 19 Rendiconto generale dell'amministrazione per l'anno 2010.
MOLISE	l.r. 26.01.2012, n. 1 Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2010.
PIEMONTE	l.r. 17.09.2012, n. 10 Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2011.
PUGLIA	l.r. 03.07.2012, n. 17 Rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2011.
TOSCANA	l.r. 18.06.2012, n. 31 Rendiconto generale per l'anno finanziario 2011.
UMBRIA	l.r. 08.02.2012, n. 2 Rendiconto generale dell'Amministrazione della Regione dell'Umbria per l'esercizio finanziario 2010.
VENETO	l.r. 02.12.2011, n. 27 Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2010.

Relativamente all'attività svolta in proposito dal Governo ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione di concerto con quella effettuata, per la sua parte di competenza, dal Ministero dell'economia e finanza, il controllo si è incentrato, in primo luogo, sui temi, tra loro strettamente connessi, della puntuale costruzione e garanzia degli equilibri di bilancio e del rispetto delle regole e dei limiti posti dall'ordinamento contabile alla politica di indebitamento.

Tale attività di verifica governativa si è estesa anche all'osservanza degli obblighi relativi al Patto di stabilità interno. In via generale si può affermare che la regola del pareggio del bilancio, espressa nell'articolo 5 del d.lgs. 76/2000, risulta sostanzialmente rispettata tanto nella parte di competenza che in quella di cassa.

L'analisi dei dati finanziari tratti dai rendiconti regionali evidenzia:

- 1) l'avvio del modello del federalismo fiscale disegnato dal novellato Titolo V della Costituzione, che non ha ancora consentito alle Regioni di disporre di risorse finanziarie progressivamente svincolate da logiche di spesa storica e definite in base alle dinamiche della ricchezza regionale;
- 2) la difficoltà di sostenere, con le risorse definite in sede di Conferenza Stato-Regioni, la copertura dell'effettivo fabbisogno sanitario quale emerge dai conti consolidati delle Aziende sanitarie; conseguentemente sono già state commissariate alcune Regioni. Ciò ha comportato per le Regioni per le quali è stata verificata una situazione di disavanzi nel settore sanitario tale da generare uno squilibrio economico-finanziario che compromette l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, la stipula di un accordo con i Ministri della Salute e dell'Economia e delle Finanze, comprensivo del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, che individua gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli assistenziali di assistenza, ai sensi dell'art. 1 comma 180, della legge 311 del 2004 (legge finanziaria 2005). La sottoscrizione dell'accordo è condizione necessaria per la riattribuzione alle Regioni del maggior finanziamento, previsto dalle leggi finanziarie rispetto ai livelli predeterminati, anche in maniera

parziale e graduale, subordinatamente alla verifica dell'effettiva attuazione del programma.

Peraltro, qualora dette Regioni non abbiano realizzato gli obiettivi previsti dal Piano di rientro nei tempi e nelle dimensioni di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311/04, nonché dall'intesa Stato – Regioni del 23 marzo 2005, e dai successivi interventi legislativi in materia, è prevista, previa diffida alle Regioni stesse per il conseguimento degli obiettivi previsti nel Piano, la nomina di un commissario *ad acta* per l'intero periodo di vigenza del Piano di rientro, al fine di assicurare la puntuale attuazione del piano stesso, ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, nei modi e nei termini di cui all'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003.

- 3) la crescita delle risorse destinate ai servizi degli Organi costituzionali della Regione (il Consiglio Regionale, il Presidente della Regione e la Giunta Regionale);
- 4) lo sviluppo della spesa per il personale in servizio, con un percorso di stabilizzazione del personale precario.

Il graduale trasferimento dei beni e delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni trasferite alle Regioni ed agli Enti locali dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, doveva avviarsi secondo i tempi e le modalità stabiliti nell'Accordo, firmato il 20 giugno 2002 e recante l'intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali, che di fatto ha prodotto alcuni risultati in riferimento al trasferimento di parte delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative derivanti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, da definire in legge finanziaria, senza oneri finanziari addizionali, con contestuale riduzione delle corrispondenti voci di costo a carico del bilancio dello Stato, con particolare riferimento alle spese per le strutture ed il personale statale.

La Costituzione prevede, all'articolo 119, l'autonomia finanziaria di Regioni, Province e Comuni.

L'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" ha delegato il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi (divenuti trenta per effetto della modifica di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 85 del 2011) dalla

data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi – anche correttivi di quelli già emanati - aventi ad oggetto l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l’autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni.

In attuazione di tale delega è stato approvato e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 luglio 2011, il d.lgs. n.118 del 2011 recante “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

Il provvedimento dispone che le regioni, gli enti locali ed i loro enti strumentali (aziende società, consorzi ed altri) adottino la contabilità finanziaria, cui devono affiancare, a fini conoscitivi un sistema di contabilità economico-patrimoniale, per garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.

Tra gli strumenti introdotti per la realizzazione dei nuovi documenti contabili si prevedono, in particolare:

- a) l’adozione di un piano dei conti integrato volto a consentire il monitoraggio dei conti pubblici nonché la raccordabilità dei conti medesimi con il sistema europeo dei conti nazionali. Il piano è composto dall’elenco delle articolazioni delle unità elementari sia del bilancio gestionale che dei conti economico-patrimoniali.
- b) l’introduzione dell’elemento di costruzione dei conti costituito dalla “transazione elementare”, che deve essere riferita ad ogni atto gestionale: ad essa viene attribuita una codifica che deve consentire di tracciare le operazioni contabili, ed i sistemi dovranno essere organizzati in modo da non consentire l’esecuzione delle transazioni in assenza di una codifica completa che ne permetta l’identificazione;
- c) la definizione delle finalità del sistema di bilancio delle amministrazioni regionali e locali, che oltre a costituire lo strumento essenziale per il processo di programmazione, gestione e rendicontazione, ha la funzione di fornire informazioni in favore dei soggetti interessati al processo di decisione politica e finanziaria: andranno pertanto adottati comuni schemi di bilancio, anche con la

costruzione di un sistema di indicatori di risultato che, precisa il testo, debbono essere “semplici e misurabili”;

d) l’articolazione del bilancio in missioni (gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni) e programmi (attività omogenee volte a perseguire il risultato della missione), secondo quanto già previsto per il bilancio dello Stato: ciò consentirà di evidenziare le finalità della spesa e, in tal modo, di assicurare maggior trasparenza alle decisioni di allocazione delle risorse pubbliche;

e) la previsione che anche gli enti e gli organismi strumentali delle regioni e degli enti locali (i cui bilanci andranno pubblicati su internet) elaborino un apposito prospetto in cui si ripartisce la spesa per missioni e programmi, con una classificazione secondo i criteri previsti a livello europeo che ne deve consentire il consolidamento dei dati con quelli delle altre amministrazioni pubbliche;

f) l’obbligo per le regioni e gli enti locali di predisporre schemi di bilancio consolidato con i propri enti strumentali, aziende e società controllate e partecipate, nonché di allegare al bilancio una rappresentazione riassuntiva delle spese per i costi sostenuti per le funzioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni, anche per consentirne il raffronto con i costi standard (quando questi risulteranno definiti).

Lo stesso d.lgs. n.118 del 2011 prevede che tale nuovo sistema contabile sia sottoposto ad una fase sperimentale di due anni, nel corso della quale potranno essere apportate le necessarie correzioni, onde consentire l’entrata in vigore del sistema medesimo a decorrere dal 2014.

E’ stato quindi emanato il DPCM 28 dicembre 2011 (di cui all’art. 36, primo comma, del d.lgs. n.118 del 2011) al fine di definire le modalità della sperimentazione, i principi contabili applicati di cui all’articolo 3, il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto di cui all’articolo 4, la codifica della transazione elementare di cui all’articolo 6, gli schemi di bilancio di cui agli articoli 11 e 12, i criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni, le metodologie comuni ai diversi enti per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio e le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi di cui all’articolo 17 e le eventuali ulteriori modifiche e integrazioni alle disposizioni concernenti il sistema contabile delle amministrazioni coinvolte nella sperimentazione di cui al comma 1.

Infine, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 maggio 2012, il Governo ha proceduto all'individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

