

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 631

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante: «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici»

(Parere ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131)

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 6 marzo 2006)

ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI PUBBLICI

Relazione illustrativa

L'articolo 117, comma 3, della Costituzione, così come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, prevede tra le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente "l'armonizzazione dei bilanci pubblici". In relazione a detta materia lo Stato può stabilire solo i principi fondamentali entro cui le Regioni possono poi legiferare.

La legge 5 giugno 2003, n. 131 detta disposizioni per l'attuazione della riforma costituzionale.

In particolare il comma 3 dell'articolo 1 della citata legge prevede che: *"Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti"*.

Il successivo comma 4 stabilisce poi che: *"In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare.....uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi....."*.

In forza delle citate disposizioni i previsti decreti legislativi sono destinati a contenere una serie di principi fondamentali da estrarre deduttivamente dalla vigente normativa di settore ed in riferimento ai quali le Regioni potranno esercitare la propria potestà legislativa concorrente.

È evidente la rilevanza della materia, oggetto dello schema di decreto, giacché soltanto l'armonizzazione dei bilanci pubblici consente alla Repubblica italiana l'adeguata conoscenza della situazione generale dei conti del settore pubblico, indispensabile per garantire gli equilibri della finanza pubblica e per assicurare il rispetto dei vincoli finanziari posti dai trattati di Maastricht e Amsterdam ed articolati nel Patto di stabilità.

Si conferma quindi l'essenzialità del Patto di stabilità interno, quale sistema di controllo e riduzione del disavanzo pubblico in vista del raggiungimento degli obiettivi di stabilizzazione della finanza pubblica imposto dai trattati.

Lo schema di decreto legislativo si articola in tre Capi e in trentadue articoli.

Il Capo I individua principi comuni sia ai bilanci regionali che ai bilanci degli Enti locali.

Il Capo II si riferisce, invece, ai bilanci delle Regioni.

Il Capo III riguarda i bilanci degli Enti locali.

Capo I Principi per l'armonizzazione dei bilanci pubblici

I principi di questo Capo sono tratti dalla legge 289/2002 (articolo 29) e dal decreto legislativo 76/2000 (articolo 1).

L'articolo 1 dispone *l'ambito di applicazione* del decreto e dei principi fondamentali desunti in materia dalla legislazione vigente, definendo al contempo l'armonizzazione e le sue finalità di garanzia degli equilibri di finanza pubblica e di rispetto del Patto di stabilità e crescita.

In coerenza con le modifiche del titolo V della Costituzione, la finanza regionale e quella locale concorrono con quella statale al perseguimento dei predetti obiettivi e ne condividono le relative responsabilità.

E' stato riformulato il comma 2, in accoglimento del rilievo avanzato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, dalla Commissione V della Camera, dalla Commissione I del Senato e dalla Conferenza Stato regioni, al fine di prevedere una clausola di salvaguardia specifica dell'autonomia delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, per assicurare il necessario coordinamento delle previsioni contenute nel provvedimento con le prerogative già riconosciute dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

E' stato, infine, inserito un nuovo comma 3 diretto a delimitare l'ambito di applicazione del decreto nei confronti delle disposizioni che riguardano il sistema di codificazione delle operazioni degli incassi e dei pagamenti degli enti pubblici (SIOPE). Tale delimitazione, che ora costituisce oggetto di specifica previsione legislativa (art. 4 della legge n. 306 del 2004), è stata ritenuta opportuna dalla Commissione per le questioni regionali che ha evidenziato la necessità di chiarire che resta compito dello Stato garantire l'unità del patrimonio informativo soprattutto nella materia contabile. Di conseguenza si è provveduto a sopprimere il comma 3 dell'articolo 7, come per l'appunto richiesto anche dalla Commissione I del Senato e, in correlazione a tale stralcio, è stato espunto anche il comma 17 dell'articolo 20.

L'articolo 2 afferma l'esigenza di garantire l'unità economica della Repubblica, ribadendo al secondo comma l'impegno e la responsabilità comune per Stato, Regioni ed Enti locali, in vista della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

L'inserimento dello Stato tra i soggetti coinvolti nella corresponsabilità del Patto di stabilità, ritenuta implicita nella originaria formulazione anche alla luce di quanto disposto al primo comma, è stato effettuato in accoglimento di quanto richiesto dalla Commissione per le questioni regionali.

Il principio enunciato appare necessario in quanto rappresenta, contrariamente a quanto ritenuto dalla Conferenza Stato-Regioni, un obiettivo insito nell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Capo II

Principi per l'armonizzazione dei bilanci regionali

I principi di questo Capo riguardano esclusivamente i bilanci regionali e sono tratti essenzialmente dal decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, il quale già riporta i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni (in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 208/1999). Si è proceduto, pertanto, semplicemente ad estrarre dal testo del suddetto decreto quei principi fondamentali connessi al profilo che interessa, ossia all'armonizzazione dei bilanci.

In recepimento del parere delle SS.RR. della Corte dei conti n.2/2004, sono state apportate le integrazioni necessarie.

L'articolo 3 pone il principio della programmazione economico finanziaria, individuando i principali documenti contabili che ne costituiscono attuazione: bilancio annuale finanziario, budget economico annuale, bilancio pluriennale.

Per quanto concerne l'adozione del cosiddetto *budget* economico e conseguentemente l'introduzione della contabilità economica da parte delle Regioni, si è ritenuto, difformemente a quanto affermato dalla Conferenza Stato-Regioni, dalla Commissione V della Camera e dalla Commissione I del Senato, che tale principio, sia pur non espressamente previsto dal menzionato d. lgs. n. 76 del 2000, è chiaramente rinvenibile nell'articolo 5, lett. h), della legge n. 94 del 1997 e nel Titolo III del relativo d. lgs. di attuazione n. 279 del 1997, nonché nell'articolo 1, comma 4, della legge n. 208 del 1999.

L'articolo 4 dispone che la rendicontazione deve essere finanziaria economica e patrimoniale. Definisce il contenuto essenziale del conto del patrimonio, confermando l'esigenza di armonizzazione dei rendiconti regionali con quello dello Stato. Ai fini di maggior chiarezza e raccordo con le disposizioni di cui al comma 2, è stato inserito il principio di cui all'articolo 25, comma 2, del citato decreto legislativo 76 del 2000 sul rendiconto generale annuale, specificando che lo stesso comprende sia il conto del bilancio che il conto generale del patrimonio. Quanto sopra in accoglimento del parere reso dalla Commissione Parlamentare per le questioni regionali.

L'articolo 5 pone l'esigenza di equilibrio del bilancio e, in ossequio al principio di cui all'articolo 119, ultimo comma della Costituzione, consente il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento, nei limiti qualitativi e quantitativi di cui all'art.23 del D.lgs 76/2000.

L'articolo 6 indica gli altri principi cui devono conformarsi i bilanci regionali, quali quello dell'annualità, universalità, veridicità, integrità, confrontabilità e trasparenza. Conclude con il divieto di gestioni fuori bilancio, indispensabile perché il documento contabile sia fotografia veritiera ed attendibile della situazione finanziaria regionale.

L'articolo 7 pone l'esigenza di unificazione nella classificazione, anche economica, delle entrate e delle spese, in conformità ai criteri di contabilità nazionale

adottati in sede comunitaria. L'articolo 10 del decreto legislativo 76/2000 dispone che a detta unificazione si provveda con atto di indirizzo e di coordinamento, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 59/1997. Detto strumento non appare più coerente all'attuale ordinamento costituzionale. Con legge statale dovrà procedersi, pertanto, all'individuazione di quei nuovi principi fondamentali indispensabili per realizzare la predetta esigenza di unificazione della classificazione. Nel frattempo, l'articolo in esame conferma la classificazione delle entrate e delle spese a norma degli articoli 9 e 10 del ripetuto decreto legislativo 76/2000.

L'ultimo comma pone l'esigenza di uniformità della codificazione dei conti pubblici, al fine di garantire la rispondenza dei conti medesimi all'articolo 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

L'articolo 8 definisce il contenuto del quadro generale riassuntivo del bilancio.

L'articolo 9 disciplina l'assestamento del bilancio e la sua approvazione con legge regionale nei termini previsti.

L'articolo 10 richiama, per le variazioni di bilancio, i principi di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 76/2000.

L'articolo 11 definisce gli impegni di spesa anche per il caso di obbligazioni a carattere pluriennale.

L'articolo 12 pone la necessità di una cooperazione informativa Stato - Regioni, in materia di finanza pubblica, contabilità e bilancio, anche concordando l'uso comune dei rispettivi sistemi informativi. **Al riguardo si è ritenuto non accoglibile il suggerimento della Commissione per le questioni regionali e della Commissione I del Senato che hanno richiesto la soppressione dell'articolo, ritenendo che la disposizione, al pari dell'originario comma 3 dell'articolo 7, debba considerarsi nell'ambito del coordinamento informativo dei dati, di competenza esclusiva statale e, in quanto tale, esclusa dall'ambito della ricognizione. Il contenuto della disposizione è, infatti, volto a enunciare il principio di leale collaborazione che deve sottendere i rapporti tra Stato e Regioni nelle materie della finanza pubblica, contabilità e bilanci.**

Capo III

Principi per l'armonizzazione dei bilanci degli enti locali.

Detti principi sono stati ricavati dalla legislazione vigente ed in particolare dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali emanato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Per l'individuazione dei principi fondamentali è stato seguito un criterio diretto a far sì che il sistema di bilancio degli enti locali abbia una uniformità che consenta di assumere tutte le notizie finanziarie, economiche e patrimoniali necessarie per il mantenimento dell'unità economica del Paese, per la verifica degli obiettivi di finanza pubblica, per il consolidamento dei conti pubblici e per l'attivazione degli interventi finanziari statali previsti dall'articolo 119, commi 3 e 5, della Costituzione.

In sostanza i principi così individuati non riguardano solo ed esclusivamente la struttura dei documenti di bilancio ma anche il contenuto degli stessi documenti. In

particolare, ai fini di una conoscenza utile e completa dei conti pubblici del settore enti locali è necessario che i dati finanziari da inserire nei documenti contabili siano elaborati seguendo essenziali norme tecniche di settore applicabili dalla generalità degli enti locali.

A tali fini, come già accennato in precedenza, il testo normativo attualmente vigente da cui sono state estrapolate le disposizioni da considerare quali principi fondamentali, è individuato nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali emanato con il decreto legislativo n. 267 del 2000.

Il suddetto testo unico detta norme in diversi settori del sistema finanziario e contabile degli enti locali. I principi che si ritengono fondamentali sono stati estrapolati, in particolare, dalle norme del predetto testo unico che attualmente disciplinano la programmazione, la gestione del bilancio, gli investimenti e la rendicontazione. La disciplina di detti settori influenza in maniera sostanziale sia la struttura che il contenuto dei dati contabili.

A seguito dell'esame da parte della Corte dei Conti – Sezioni Riunite, anche il Capo III è stato sottoposto ad una sostanziale rivisitazione per adeguarlo alle osservazioni proposte dal supremo organo. Ulteriori modifiche sono state introdotte al fine di rendere lo schema del provvedimento strettamente aderente alle finalità cui esso è destinato ed alla delega di cui all'articolo 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003.

L'articolo 13 prevede, in via di principio, quali debbano essere i documenti contabili dedicati in maniera specifica alla programmazione finanziaria, alla gestione ed alla rendicontazione della stessa gestione. In particolare è stabilito che il bilancio di previsione, composto dalla relazione previsionale e programmatica, dal bilancio annuale e dal bilancio pluriennale, viene deliberato entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello cui si riferisce.

All'articolo 14 vengono definiti i fondamentali principi cui deve ispirarsi il bilancio di previsione.

E' innanzi tutto previsto che il bilancio di previsione è redatto in termini di competenza, avendo quindi per riferimento le entrate che si prevedono di introitare e le spese che si prevedono di effettuare. Inoltre, deve ispirarsi ai principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario, divieto di chiudere in disavanzo la situazione economica e pubblicità.

In particolare, l'unità esprime la principale caratteristica del bilancio finanziario. Infatti, tale principio sta ad indicare che il totale delle entrate finanzia indistintamente il totale delle spese. Non vi è in altre parole alcuna correlazione ed alcun rapporto tra specifiche entrate e specifiche spese, salvo le eccezioni di legge.

Al fine di rendere strettamente collegati tutti i documenti di programmazione viene richiamato il principio della coerenza secondo il quale le previsioni derivano dall'attività di pianificazione e programmazione, **principio strettamente connesso alla materia dell'armonizzazione.**

Il principio dell'annualità, secondo il quale l'unità temporale di riferimento

del bilancio di previsione è l'anno finanziario compreso tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre, implica la rilevante conseguenza che gli accertamenti di entrata e gli impegni di spesa non possono essere effettuati in conto di un esercizio finanziario ormai scaduto.

L'universalità sta a significare che tutte le entrate debbono essere riportate nella loro totale integrità senza tenere conto delle spese sostenute per effettuarle e che tutte le spese, ugualmente, devono essere iscritte nel bilancio senza detrarre eventuali correlate entrate.

Il principio della integrità, a sua volta, obbligando a prevedere tutte le entrate e tutte le spese nel bilancio, vieta, di riflesso, le così dette gestioni fuori bilancio.

La veridicità e l'attendibilità sono due principi che esigono che i dati contenuti nel bilancio siano correlati alla realtà dei fatti.

Il pareggio finanziario implica che il totale delle entrate deve essere uguale al totale delle spese. Esso ha per riferimento l'intera gestione del bilancio. Invece il divieto di chiudere in disavanzo la situazione corrente evidenzia un risultato parziale del bilancio. Più in particolare in base al predetto principio dell'equilibrio della situazione corrente si vuole indirizzare gli enti locali ad operare in modo tale che le spese correnti, e le quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono superare le previsioni delle entrate tributarie, delle entrate derivanti da trasferimenti dello Stato, delle regioni ed altri enti del settore pubblico e delle entrate extratributarie.

Infine, il principio della pubblicità comporta che gli enti locali debbono rendere conoscibile alla collettività i dati contenuti nei documenti dei bilanci.

L'originaria formulazione dell'articolo è stata estremamente semplificata, a seguito delle indicazioni emerse nelle riunioni tecniche in sede di Conferenza Stato-città. Si ritengono in tal modo superate le perplessità avanzate anche dalla Conferenza Stato Regioni.

All'articolo 15 vengono posti i principi in merito all'esercizio provvisorio di bilancio ed alla cosiddetta gestione provvisoria.

In particolare ove alla scadenza del termine (31 dicembre) non sia stato deliberato il bilancio di previsione, l'ente locale può effettuare solo le spese obbligatorie e quelle necessarie per evitare che siano recati danni patrimoniali allo stesso ente.

Invece, nell'ipotesi in cui il termine per deliberare il bilancio di previsione sia fissato da norme statali, si intende automaticamente autorizzato l'esercizio provvisorio sino a tale termine. Tale istituto permette di effettuare spese non superiori mensilmente ad un dodicesimo delle somme previste nell'ultimo bilancio deliberato, con esclusione, naturalmente, delle spese tassativamente regolate dalla legge o non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi.

L'articolo è stato integrato al comma 1, in accoglimento di quanto suggerito dalla Commissione V della Camera, in merito alle limitazioni alla gestione provvisoria già previste dalla normativa vigente.

All'articolo 16 sono definite le caratteristiche e la struttura del bilancio.

In particolare, il bilancio di previsione annuale ha carattere autorizzatorio nel senso che, come per la generalità dei bilanci di competenza finanziaria, tutte le spese e tutte le entrate possono essere effettuate se ed in quanto previste dallo stesso bilancio. Fanno eccezione a questo principio i servizi per conto terzi.

Vengono, quindi, stabiliti i principi relativi alla struttura del bilancio.

Più in particolare la parte del bilancio relativa all'entrata è ordinata in titoli, categorie e risorse.

Il titolo fa riferimento alla fonte di provenienza, ossia alla natura dell'entrata, la categoria individua nella più generale classificazione per "genus" operata secondo i titoli la specie, ed infine la risorsa individua in modo particolare i singoli mezzi finanziari.

La parte della spesa è invece ordinata in titoli, funzioni, servizi ed interventi.

I titoli aggregano le spese in base alla loro natura e destinazione economica, le funzioni in maniera più articolata individuano le spese in relazione alla tipologia delle attività espletate dall'ente locale.

I servizi sono invece i reparti organizzativi, semplici o complessi, costituiti sia da persone e mezzi per l'articolazione di un'area organizzativa dell'ente, che dalle attività che vi fanno capo per l'esercizio di parte di una funzione propria dello stesso ente, deputata all'erogazione di prestazioni ai cittadini ovvero ai fini interni di supporto. Il concetto di servizio va fatto corrispondere a quello di centro di responsabilità il quale viene individuato in un'unità organizzativa affidata ad un determinato soggetto che è tenuto a risponderne.

Gli interventi debbono invece individuare i fattori produttivi ossia gli elementi ed i mezzi per il raggiungimento del fine a cui il singolo servizio è preposto. Tale classificazione permette di individuare le singole dotazioni finanziarie costituenti parti del complessivo "budget" del servizio e di costituire nell'ambito di uno stesso servizio dei centri di responsabilità di tipo orizzontale.

Il programma, che nell'ambito del documento del bilancio viene individuato in un apposito quadro analitico, è il complesso coordinato di attività, anche normativa, di opere da realizzare e di interventi diretti ed indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un obiettivo prestabilito nel più vasto piano generale di sviluppo deliberato dall'ente. Il programma, così come definito, avrà il suo obiettivo, la sua priorità ed una o più persone e servizi che dovranno realizzarli. L'insieme dei programmi deve abbracciare l'intero bilancio.

Inoltre, è stabilito che ciascuna risorsa dell'entrata e ciascun intervento della spesa debbono indicare da una parte le entrate che si prevedono di accertare e le spese che si prevedono di impegnare e dall'altra gli accertamenti e gli impegni effettuati e risultanti dal conto consuntivo del penultimo anno precedente. Ciò al fine di permettere di considerare l'evoluzione delle entrate e delle spese previste rispetto a quelle rilevate a consuntivo.

Infine è previsto che nella parte della spesa possa essere iscritto un fondo di

riserva per le esigenze straordinarie o per le insufficienti risorse ed è data facoltà di poter iscrivere in bilancio un fondo di ammortamento per la ricostituzione e manutenzione dei beni.

L'articolo è stato nel suo complesso semplificato al fine di espungere le parti rappresentanti norme di dettaglio, lasciando quale norma di principio la natura del bilancio e la sua struttura. Si ritengono in tal modo superate la perplessità avanzate dalla Conferenza Stato-Regioni. Non si è ritenuto condivisibile, invece, il suggerimento proposto dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, in considerazione che il coordinamento informativo dei dati riguarda esclusivamente i flussi di cassa che sono classificabili in base al sistema SIOPE indipendentemente dalla struttura del bilancio.

Il successivo articolo 17 individua i principi sulla base dei quali deve essere elaborata la relazione previsionale e programmatica la quale è il documento politico rappresentante l'anello di congiunzione tra il bilancio di previsione ed i principi amministrativi e politici che si intendono perseguire nell'impiego delle risorse.

Gli elementi essenziali della relazione previsionale e programmatica devono riguardare una ricognizione delle caratteristiche fondamentali degli elementi strutturali dell'ente e cioè del territorio, della popolazione, dell'economia, dei servizi e delle relative strutture e dei mezzi finanziari a disposizione. Tali valutazioni preliminari devono sorreggere poi i programmi di spesa che vengono analizzati nello stesso documento di programmazione.

La disposizione prevede poi il principio in forza del quale le finalità individuate all'interno dei programmi e dei progetti costituiscono indirizzo per i successivi atti di previsione e gestione, in applicazione del principio della coerenza.

In accoglimento dei rilievi avanzati dalla Commissione V della Camera e dalla Commissione I del Senato è stato riformulato il comma 3 dell'articolo in esame.

L'articolo 18 dedica la sua attenzione al bilancio pluriennale. In particolare è previsto che abbia durata pari a quello della regione di appartenenza dell'ente locale e comunque non inferiore a tre anni. Inoltre, deve essere redatto in termini di competenza finanziaria, ha carattere autorizzatorio e gli stanziamenti del primo anno devono coincidere con il bilancio di previsione annuale.

Particolare attenzione viene dedicata alla struttura della parte entrata e della parte della spesa. In relazione a quest'ultima precipuo interesse rivestono le spese di investimento e le spese correnti di gestione consolidata e di sviluppo nelle quali vengono ricomprese le spese di gestione indotte dall'investimento stesso. Dette spese, infatti, devono essere indicate per ciascuno degli anni di riferimento del bilancio pluriennale al fine di fornire un quadro esplicativo del trend di crescita delle spese stesse e delle entità delle risorse che verranno impegnate.

L'articolo 19, in ordine alle variazioni da apportare alle previsioni di

bilancio per la parte delle entrate e delle spese, detta precisi principi al fine di garantire al bilancio la funzione di programmazione cui esso è destinato.

In particolare è previsto che le variazioni possono essere adottate secondo i seguenti principi:

a) il termine finale per procedere alle variazioni è fissato al 30 novembre di ciascun anno;

b) possono essere adottate dall'organo esecutivo in via di urgenza;

c) entro l'esercizio in corso l'organo consiliare deve procedere alla ratifica delle variazioni adottate in via d'urgenza da parte dell'organo esecutivo ed all'adozione di provvedimenti di sanatoria in caso di mancata o parziale ratifica;

d) sono vietate le variazioni tra i capitoli iscritti nei servizi per conto terzi ed altre parti del bilancio, essendo le entrate e le spese dei predetti servizi delle mere partite di giro. Inoltre non è possibile effettuare spostamenti di dotazione tra somme iscritte a residui e quelle iscritte per la competenza;

e) deve essere rispettato e mantenuto il principio dell'equilibrio della situazione corrente di cui all'articolo 14, comma 2. Ciò al fine di impedire che gli stanziamenti degli interventi delle spese correnti e delle spese per rimborsi delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari siano aumentati con prelievi da stanziamenti per interventi finanziati da altre tipologie di entrate non aventi natura corrente.

In chiusura, la norma prevede che entro il 30 novembre deve essere effettuata una variazione di assestamento generale al fine di verificare ed assicurare il pareggio del bilancio.

Il successivo articolo 20 dedica la sua attenzione alla gestione delle entrate e delle spese.

Per l'entrata sono individuate le seguenti fasi: accertamento, riscossione, versamento.

In particolare, l'accertamento consiste nell'atto formale di gestione che evidenzia il credito dell'amministrazione, il soggetto debitore e l'importo del credito che viene a scadere. Viene data anche una elencazione degli atti e provvedimenti in base ai quali viene effettuato l'accertamento.

La riscossione è costituita dal materiale introito del denaro da parte del tesoriere o di altri eventuali incaricati della riscossione delle somme dovute all'ente.

Infine, il versamento costituisce la fase dell'entrata in base alla quale le somme riscosse per conto dell'ente vengono trasferite nelle casse di quest'ultimo.

La disposizione in esame individua, poi, le seguenti fasi del procedimento di spesa: impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento.

In particolare, l'impegno costituisce la destinazione e quindi il vincolo di tutta o parte la disponibilità dell'intervento del bilancio o di altra successiva ordinazione individuata nel piano esecutivo di gestione per adempiere ad un'obbligazione giuridica già perfezionata. Il provvedimento di impegno deve naturalmente essere adottato entro il termine dell'esercizio finanziario cui l'impegno stesso si riferisce. Lo stesso articolo individua, poi, specifiche fattispecie in cui

l'impegno si intende adottato al verificarsi di specifici eventi.

E' inoltre prevista la possibilità di prenotare impegni di spesa, in attesa che si concludano le relative procedure di spesa, i quali decadono ove entro l'esercizio non si proceda al formale atto di impegno.

La fase della liquidazione consiste nella precisa determinazione della somma, certa e liquida da pagare, sulla base della documentazione che deve dimostrare la regolare costituzione dell'obbligazione.

Infine, l'ordinazione consiste nell'emissione del mandato di pagamento, diretto al tesoriere dell'ente locale che provvede al materiale pagamento delle spese al creditore.

La norma in esame stabilisce, poi, che costituiscono residui attivi le somme accertate ma non rimosse entro l'anno finanziario di competenza. Costituiscono, invece, residui passivi le somme impegnate ma non pagate entro l'esercizio finanziario di competenza.

In merito alla valutazione di opportunità, avanzata sia dalla Commissione V della Camera che dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché dalla Commissione I del Senato, relativamente alla soppressione delle disposizioni di cui ai commi 1, 3, 4, 5 e 13 dell'articolo in esame, in quanto derogabili dai regolamenti comunali di contabilità ai sensi dell'art. 152, comma 4, del citato Testo unico sull'ordinamento degli enti locali, si rappresenta che, in accoglimento di quanto richiesto, si è provveduto a stralciare i commi 4 e 13; mentre si è ritenuto opportuno mantenere i restanti commi in considerazione che la eventuale mancata previsione delle diverse fasi dell'entrata e della spesa renderebbe gli ulteriori principi, che richiamano le suddette fasi, indeterminati ed incerti.

L'uniforme definizione delle diverse fasi discende, inoltre, dalla necessità di rendere effettivo il principio dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, anche mediante la possibilità di un attendibile confronto tra gli stessi documenti contabili.

L'articolo 21, a sua volta, prende in considerazione i "Risultati di amministrazione".

In particolare, il risultato contabile di amministrazione viene accertato con l'approvazione del rendiconto sulla base del fondo di cassa aumentato o diminuito rispettivamente dei residui attivi e dei residui passivi. Il risultato contabile di amministrazione può evidenziare un avanzo di amministrazione, nel caso in cui le entrate risultano essere superiori alle spese, o un disavanzo di amministrazione ove, al contrario, le spese superano le disponibilità finanziarie accertate. Caso più raro è il pareggio in cui le entrate sono pari alle spese e, naturalmente, non necessita di disciplina.

In merito alla valutazione di opportunità, avanzata sia dalla Commissione V della Camera che dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché dalla Commissione I del Senato, relativamente alla soppressione della disposizione in esame si rinvia a quanto illustrato in merito

all'articolo precedente.

In merito all'avanzo di amministrazione, il comma 2 dell'articolo 21 prevede che esso deve essere distinto in fondi vincolati e non, fondi per finanziamento di spese in conto capitale e fondi di ammortamento al fine di mantenere la destinazione a cui sono preordinati.

Il successivo comma 3 prevede, invece, che ove il rendiconto evidenzi un disavanzo di amministrazione, quest'ultimo viene applicato al bilancio di previsione al fine di essere ripianato secondo la procedura del mantenimento degli equilibri finanziari.

L'articolo 22 detta i necessari principi affinché le spese vengano assunte con la massima regolarità per evitare la creazione di debiti fuori bilancio.

Più in particolare, il citato articolo 22 stabilisce che gli enti locali possono effettuare spese solo e quando vi sia la regolare assunzione dell'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio e vi sia la prescritta attestazione di copertura finanziaria. Lo stesso provvedimento di impegno deve poi essere comunicato al terzo interessato ai fini dell'esecuzione della prestazione richiesta.

Fanno eccezione a tale regola le spese da effettuarsi per lavori urgenti causati dal verificarsi di eventi eccezionali ed imprevedibili e che devono comunque essere regolarizzate entro breve termine.

Al fine di garantire il rispetto della disposizione prima richiamata lo stesso articolo 22 prevede che ove l'acquisizione di beni e servizi non vengano effettuate sulla base delle predette formalità, il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore, il funzionario o dipendente che ha consentito la fornitura, fatto salvo la possibilità di procedere al riconoscimento del debito fuori bilancio.

Per quanto concerne l'espressa richiesta avanzata dalla Commissione V della Camera nonché dalla Commissione V del Senato in merito all'opportunità di includere tra i principi fondamentali anche le limitazioni già previste dalla normativa vigente in materia di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio, si rappresenta che la mancata previsione deriva dal parere della Corte dei Conti che ha ritenuto inconferente il suddetto richiamo, in quanto si farebbe assurgere a principio di armonizzazione un istituto a carattere eccezionale che introduce norme in contrasto con il principio della universalità del bilancio, riguardando un aspetto gestionale e non prettamente l'armonizzazione.

Gli articoli 23 e 24 fissano i fondamentali principi in merito al mantenimento degli equilibri di bilancio.

In particolare, l'articolo 23, rubricato "Equilibri di bilancio", sancisce il principio del rispetto del mantenimento del pareggio di bilancio e di tutti gli equilibri stabiliti per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti durante il corso dell'esercizio finanziario.

A garanzia del rispetto del suddetto principio, il successivo articolo 24 prevede che gli enti locali, almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno,

procedano alla verifica dello stato di attuazione dei programmi ed al permanere degli equilibri di bilancio. Ove siano accertati squilibri, prevede sempre la disposizione in esame, gli enti sono tenuti a adottare i provvedimenti necessari per il ripiano degli stessi squilibri.

I successivi **articoli 25 e 26** dettano i principi essenziali relativi alle forme di ricerca ed attivazione delle fonti da utilizzare per le opere di investimento.

In particolare l'articolo 25 detta il principio secondo il quale l'organo deliberante, nell'approvare il progetto o il piano esecutivo dell'investimento, dà atto della copertura finanziaria di tutti gli oneri indotti, compresi quelli finanziari, nonché il permanere degli equilibri del bilancio annuale e pluriennale.

Il successivo **articolo 26**, a sua volta, fissa i principi per l'assunzione di finanziamenti attraverso l'indebitamento.

In particolare, la suddetta disposizione fissa il principio secondo il quale il ricorso all'indebitamento è ammesso solo nelle forme e nei limiti previsti dalle leggi vigenti in materia e che possono essere assunti mutui per il finanziamento di debiti fuori bilancio correlati a spese di investimento. Le relative entrate hanno destinazione vincolata.

Inoltre, lo stesso articolo condiziona il ricorso all'indebitamento all'avvenuta deliberazione del rendiconto del penultimo esercizio precedente quello cui si intende assumere il finanziamento ed all'avvenuta deliberazione del bilancio di previsione annuale nel quale sono incluse le relative previsioni.

In merito alla valutazione di opportunità, avanzata sia dalla Commissione V della Camera che dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché dalla Commissione I del Senato, relativamente alla soppressione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3, si rinvia a quanto osservato in merito all'articolo 20.

Gli articoli 27, 28, 29 e 30 dettano in principi che devono regolare un'uniforme rilevazione e dimostrazione dei risultati di gestione.

Più in particolare l'articolo 27 prevede che la dimostrazione dei risultati di gestione con apposito rendiconto da deliberare entro il termine del 30 giugno e comprendente il conto del bilancio, il conto economico ed il conto del patrimonio.

Gli articoli 28, 29 e 30 articolano il rendiconto nei seguenti documenti contabili: il conto del bilancio, il conto economico e il conto del patrimonio.

Con il conto del bilancio viene data dimostrazione della gestione delle risorse di entrata e degli interventi di spesa analizzandoli in relazione agli accertamenti, riscossioni, impegni e pagamenti. E' indicato il risultato di esercizio e di amministrazione. Sono previsti parametri che definiscono la situazione strutturale del bilancio e parametri eventuali da prevedere nel regolamento di contabilità dell'ente.

Il conto economico evidenzia i componenti attivi e passivi dell'attività economica ed è redatto secondo uno schema a struttura scalare, con voci classificate secondo la loro natura e con la rilevazione dei risultati parziali e del risultato economico finale. In merito agli ammortamenti è previsto che gli stessi siano

determinati secondo la vigente disciplina.

Con il conto del patrimonio, da aggiornare annualmente, sono rilevati i risultati della gestione patrimoniale al termine dell'esercizio con l'indicazione delle variazioni avvenute in corso d'anno. Sono indicati i criteri di valutazione del patrimonio differenti per il patrimonio già acquisito e da acquisire. E' prevista l'iscrizione nel conto del patrimonio dei crediti inesigibili sino alla loro prescrizione.

L'articolo 31 richiama l'obbligo a carico degli enti locali di inviare telematicamente alle Sezioni enti locali della Corte dei conti il rendiconto completo di allegati, le informazioni relative al rispetto del patto di stabilità interno, nonché i certificati del conto preventivo e consuntivo, secondo tempi, modalità e protocollo da stabilire con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'articolo 32 detta i principi fondamentali che devono sorreggere i modelli contabili approvati ai sensi dell'articolo 160 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali emanato con il decreto legislativo n. 267 del 2000.

Particolare e fondamentale importanza riveste questo particolare aspetto del sistema dei bilanci in quanto un'uniforme, almeno per le parti essenziali, adozione di modelli rende possibile l'attuazione di due importanti finalità: il confronto dei bilanci tra tutti gli enti locali e l'estrapolazione dei dati finanziari ed economici ai fini del consolidamento dei conti pubblici.

In ultimo si fa presente che nel preambolo del provvedimento si è provveduto a stralciare il richiamo al parere della Conferenza Stato-Città, a causa della mancata convocazione della suddetta Conferenza e, conseguentemente, dell'impossibilità di rendere il parere. Considerato, però, che il suddetto parere, sia pur non previsto dalla legge di delega, era stato comunque accordato e, in considerazione del fatto che presso la suddetta Conferenza si sono tenute diverse riunioni tecniche a seguito delle quali sono state stabilite una serie di modifiche al testo, si è ritenuto di introdurre o di modificare in tal senso il provvedimento. In particolare le modifiche hanno riguardato i seguenti articoli:

- **Art. 13, comma 2, (integrazione);**
- **Art. 13, comma 5, (riformulazione)**
- **Art. 13, comma 6, (soppressione)**
- **Art. 14, comma 1, (riformulazione)**
- **Art. 14, comma 2, (introduzione)**
- **Art. 16, comma 2 (riformulazione e conseguentemente soppressione dei commi da 3 a 7);**
- **Art. 20, comma 3, (riformulazione);**
- **Art. 20, comma 15 e 16 (accorpati);**
- **Art. 26, comma 1, (riformulato);**

- **Art. 27, comma 3, (nuovo);**
- **Art. 30, commi 2 e 3, (soppressione).**

**Schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi
fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici,
ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

VISTI gli articoli 76, 86, 117 della Costituzione;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "disposizioni per l'ordinamento della repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del **29 luglio 2005**;

ACQUISITO il parere preliminare della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

ACQUISITO il parere delle competenti Commissioni parlamentari, ed, in particolare, anche quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali;

VISTA l'ulteriore preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del.....;

ACQUISITO il parere definitivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali;

ACQUISITO il parere definitivo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del

ACQUISITO il parere delle sezioni riunite della Corte dei conti, espresso nelle adunanze del 22 giugno e 1° luglio 2004;

SULLA proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per gli affari regionali di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno;

EMANA

Il seguente decreto legislativo

CAPO I

(Principi per l'armonizzazione dei bilanci pubblici)

Art. 1

(Ambito di applicazione)

1. L'armonizzazione dei bilanci pubblici ha per oggetto l'omogeneità dei bilanci e dei sistemi di rilevazione contabile delle Regioni e degli Enti locali, rispetto al bilancio dello Stato e le consequenziali procedure di consolidamento dei conti pubblici **anche** ai fini di garanzia degli equilibri di finanza pubblica e del rispetto del patto di stabilità e crescita.
2. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dall'articolo 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131.
3. Nell'ambito di applicazione del presente decreto non rientrano le disposizioni concernenti il sistema di codificazione uniforme delle operazioni degli incassi e dei pagamenti degli enti pubblici (SIOPE).

Art. 2

(Unità economica della Repubblica)

1. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, la finanza di Regioni ed Enti locali concorre con la finanza statale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, operando in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale, sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117 e 119 della Costituzione.
2. **Lo Stato**, le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali concorrono, ciascuno per quanto di propria specifica competenza, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita e ne condividono le relative responsabilità.

CAPO II

(Principi per l'armonizzazione dei bilanci regionali)

Art. 3

(Metodo della programmazione economico-finanziaria)

1. Le impostazioni delle previsioni di entrata e di spesa e dei costi e proventi dei bilanci delle Regioni si ispirano al metodo della programmazione economico-finanziaria.
2. A tal fine, ciascuna Regione adotta, ogni anno, insieme al bilancio finanziario e al budget economico annuali, un bilancio pluriennale, le cui previsioni assumono come termini di riferimento quelli della programmazione regionale e comunque un termine non superiore al quinquennio. Il bilancio pluriennale è allegato al bilancio annuale.
3. Le Regioni possono adottare, nella propria autonomia ed in connessione con le esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge finanziaria regionale, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale.
4. Il bilancio pluriennale indica, per ciascuna ripartizione dell'entrata e della spesa, oltre alla quota relativa all'esercizio iniziale la quota relativa all'esercizio successivo.
5. Il bilancio pluriennale è elaborato con riferimento alla programmazione regionale e rappresenta il quadro delle risorse che la regione prevede di acquisire e di impiegare nel periodo considerato, esponendo separatamente l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione statale e regionale già in vigore (bilancio pluriennale a legislazione vigente) e le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese tenendo conto degli effetti dei previsti nuovi interventi legislativi (bilancio pluriennale programmatico). Il bilancio pluriennale a legislazione vigente costituisce sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi della regione a carico di esercizi futuri.
6. L'adozione del bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate, né ad eseguire le spese in esso contemplate.

Art. 4
(Rendicontazione)

1. I risultati della gestione delle entrate e delle spese e dei costi e proventi, classificati in base ai criteri dell'art. 10, comma 3, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, sono dimostrati nel rendiconto generale annuale, **che comprende il conto del bilancio e il conto generale del patrimonio**, secondo la stessa struttura del bilancio di previsione e del budget economico.
2. Il conto generale del patrimonio indica, in termini di valori aggiornati alla data di chiusura dell'esercizio cui il conto si riferisce:
 - a) le attività e le passività finanziarie;
 - b) i beni mobili e immobili;
 - c) ogni altra attività e passività, nonché le poste rettificative.
3. Al fine di consentire l'armonizzazione dei rendiconti regionali con quello dello Stato, i medesimi sono riclassificati secondo i criteri stabiliti dall'art. 10, comma 3, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76.

4. Il conto del patrimonio deve inoltre contenere la dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella del patrimonio.

Art. 5

(Equilibrio di bilancio)

1. In ciascun bilancio annuale, il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa.
2. Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n.76.
3. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo per finanziare spese di investimento, nei limiti previsti dall'ordinamento.

Art. 6

(Principi del bilancio)

1. I bilanci delle Regioni si uniformano ai principi dell'annualità, universalità, veridicità ed integrità del bilancio, confrontabilità e trasparenza.
2. Tutte le entrate sono iscritte nel bilancio regionale al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse.
3. Parimenti tutte le spese sono iscritte in bilancio integralmente, senza entrate correlative.
4. Sono vietate le gestioni di fondi al di fuori del bilancio delle Regioni e degli enti ed organismi dipendenti dalla Regione.

Art. 7

(Omogeneità della classificazione finanziaria ed economica delle entrate e delle spese)

1. Al fine di conseguire la necessaria armonizzazione con il bilancio dello Stato, nei bilanci regionali, la classificazione, anche economica, delle entrate e delle spese, ivi compresi i titoli contabili di entrata e di spesa è unificata in conformità ai criteri di contabilità nazionale adottati in sede comunitaria.
2. Nei bilanci delle Regioni le entrate e le spese seguono, comunque, la classificazione prevista dagli articoli 9 e 10 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76.

Art. 8
(Quadro generale riassuntivo)

1. Il quadro generale riassuntivo del bilancio riporta, distintamente per titoli e per funzioni obiettivo, rispettivamente, i totali delle entrate e delle spese.
2. Al quadro generale è allegato un prospetto che mette a raffronto le entrate, distinte per unità previsionali di base, derivanti da assegnazioni dell'Unione europea e dello Stato, con l'indicazione della rispettiva destinazione specifica risultante dalla legge o dai provvedimenti di assegnazione o di riparto, e le spese, distinte anch'esse in unità previsionali di base, aventi le destinazioni di cui alle assegnazioni predette; il totale degli stanziamenti di competenza relativi a tali spese non può essere inferiore, in ciascun bilancio, al totale delle rispettive entrate di competenza, salvo quanto disposto dai commi 3 e 4 dell'articolo 22 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76.

Art. 9
(Assestamento del bilancio)

1. Entro il 30 giugno di ogni anno la Regione approva con legge l'assestamento del bilancio mediante il quale si provvede all'aggiornamento degli elementi di cui al comma 3, lettera a), ed al comma 5 dell'articolo 4 del decreto legislativo 76 del 2000, nonché alle variazioni che si ritengono opportune, fermi restando i vincoli derivanti dall'equilibrio del bilancio.

Art. 10
(Variazioni di bilancio)

1. Le variazioni di bilancio si uniformano ai principi di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76.

Art. 11
(Impegni di spesa)

1. Gli impegni di spesa sono assunti nei limiti dei rispettivi stanziamenti di competenza del bilancio in corso.
2. Formano impegno sugli stanziamenti di competenza dell'esercizio le somme dovute dalla Regione, in base a legge, contratto o altro titolo, a creditori determinati o determinabili, semprechè la relativa obbligazione venga a scadenza entro il termine dell'esercizio.
3. Nel caso di obbligazioni a carattere pluriennale formano impegni sugli stanziamenti dell'esercizio, le sole quote che vengono a scadenza nel corso dell'esercizio medesimo.

4. Al fine di conseguire il più efficiente e completo utilizzo delle risorse assegnate alla regione, la giunta regionale è autorizzata ad assumere obbligazioni, anche a carico degli esercizi successivi, in conformità con l'importo e secondo la distribuzione temporale delle risorse disposte:
 - a) dai piani finanziari, sia di programmazione sia di cassa, approvati dall'Unione europea e dalle relative deliberazioni del CIPE di cofinanziamento nazionale;
 - b) dai quadri finanziari sia di programmazione, sia di cassa contenuti nelle deliberazioni del CIPE di riparto di risorse.
5. L'amministrazione regionale può assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata al comma 4, lettere a) e b). I relativi pagamenti devono comunque essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

Art. 12

(Trasparenza e cooperazione informativa Stato-Regioni in materia di finanza pubblica, contabilità e bilanci)

1. Gli organi statali e le Regioni sono tenuti a fornirsi reciprocamente, ed a richiesta, ogni informazione utile allo svolgimento delle proprie funzioni in materia di finanza pubblica, contabilità e bilancio, nonché a concordare le modalità di utilizzazione comune dei rispettivi sistemi informativi e le altre forme di collaborazione, secondo i principi della trasparenza e della leale cooperazione.

CAPO III

(Principi per l'armonizzazione dei bilanci degli enti locali)

Art. 13

(Sistema della programmazione finanziaria e della rendicontazione)

1. Il sistema di bilancio degli enti locali costituisce lo strumento essenziale per il processo di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione. Le sue finalità sono quelle di fornire informazioni in merito ai programmi futuri, a quelli in corso di realizzazione ed all'andamento dell'ente a favore dei soggetti interessati al processo di decisione politica, sociale ed economico-finanziaria.
2. I documenti di programmazione e previsione hanno valenza pluriennale ed annuale ed i loro contenuti programmatici e contabili sono coerenti e interdipendenti.
3. Gli strumenti della programmazione di mandato sono costituiti dalle linee programmatiche per azioni e progetti e dal piano generale di sviluppo.

4. Il bilancio di previsione è composto dalla relazione previsionale e programmatica, dal bilancio annuale e dal bilancio pluriennale ed è deliberato entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello cui si riferisce.
5. ~~A supporto delle relazioni tra l'organo esecutivo e responsabili dei servizi è deliberato il piano esecutivo di gestione sulla base di quanto previsto nel bilancio di previsione.~~
Sulla base del bilancio di previsione annuale, deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce, ove previsto, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi.
6. ~~I risultati di gestione sono rilevati anche mediante contabilità economica e dimostrati nel rendiconto, comprendente il conto del bilancio, il conto del patrimonio ed il conto economico, che viene deliberato entro il 30 giugno dell'anno successivo.~~

Art. 14
(Principi del bilancio)

1. Gli enti locali deliberano annualmente il bilancio di previsione finanziario redatto in termini di competenza per l'anno successivo nel rispetto dei seguenti principi di **unità, coerenza, annualità, universalità, integrità, veridicità, attendibilità e pubblicità.**
 - a) ~~unità: il totale delle entrate finanzia indistintamente il totale delle spese, salvo le eccezioni di legge;~~
 - b) ~~coerenza: le previsioni derivano dall'attività di pianificazione e di programmazione;~~
 - c) ~~annualità: l'unità temporale della gestione è l'anno finanziario, che inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno; dopo tale termine non possono più effettuarsi accertamenti di entrate e impegni di spesa in conto dell'esercizio scaduto;~~
 - d) ~~universalità: la gestione finanziaria è unica come il relativo bilancio di previsione e sono pertanto vietate le gestioni di entrate e di spese che non siano iscritte in bilancio.~~
 - e) ~~integrità: tutte le entrate sono iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione a carico degli enti locali e di altre eventuali spese ad esse connesse. Parimenti tutte le spese sono iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate.~~
 - f) ~~veridicità ed attendibilità: il bilancio di previsione è redatto nel rispetto dei principi di veridicità ed attendibilità, sostenuti da analisi riferite ad un adeguato arco di tempo e, in mancanza, da altri idonei parametri di riferimento;~~
 - g) ~~pareggio finanziario ed equilibrio della situazione corrente: il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza relative alle entrate correnti salvo le eccezioni previste per legge;~~
 - h) ~~pubblicità: gli enti locali assicurano ai cittadini, agli organismi di partecipazione e agli altri portatori di interessi interni ed esterni la conoscenza dei contenuti~~

~~significativi e caratteristici del sistema del bilancio di previsione con le modalità previste dallo statuto e dai regolamenti.~~

- ~~2. Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo. Le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari e delle aperture di credito non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza relative alle entrate correnti e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge.~~

Art. 15

(Esercizio provvisorio e gestione provvisoria)

1. Ove non sia stato deliberato nei termini il bilancio di previsione, è consentita esclusivamente una gestione provvisoria, nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio definitivamente deliberato, ove esistenti. La gestione provvisoria è limitata all'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, al pagamento delle spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, ed, in generale, limitata alle sole operazioni necessarie per evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente.
2. Ove la scadenza del termine per la deliberazione del bilancio di previsione sia stata fissata in un periodo successivo all'inizio dell'esercizio finanziario di riferimento, l'esercizio provvisorio si intende automaticamente autorizzato sino a tale termine e gli enti locali possono effettuare, per ciascun intervento, spese in misura non superiore mensilmente ad un dodicesimo delle somme previste nell'ultimo bilancio definitivamente deliberato, con esclusione delle spese tassativamente regolate dalla legge o non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi.

Art. 16

(Caratteristiche e struttura del bilancio)

1. Il bilancio di previsione annuale ha carattere autorizzatorio, costituendo limite agli impegni di spesa, fatta eccezione per i servizi per conto di terzi.
2. ~~Il bilancio di previsione annuale è composto da due parti, relative rispettivamente all'entrata ed alla spesa. Le entrate e le spese sono classificate ed indicate secondo quanto previsto dall'art. 165 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.~~
3. ~~La parte entrata è ripartita in:~~
 - ~~a) titoli, in relazione alla fonte di provenienza dell'entrata;~~
 - ~~b) categorie, in relazione, alla tipologia dell'entrata;~~
 - ~~e) risorse, in relazione alla specifica individuazione dell'oggetto dell'entrata.~~

- ~~4. La spesa è ripartita in:
 - a) titoli, in relazione alla natura della spesa;
 - b) funzioni, in relazione alla destinazione della spesa;
 - c) servizi, in relazione ai singoli uffici che gestiscono un complesso di attività;
 - d) interventi, in relazione alla natura economica dei fattori produttivi.~~
- ~~5. Tra i titoli di entrata e di spesa vanno considerati i servizi per conto di terzi articolati per capitoli.~~
- ~~6. La spesa è leggibile anche per programmi, i quali costituiscono il complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare e di interventi diretti ed indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito, nel più vasto piano generale di sviluppo dell'ente. Può essere compreso all'interno di una sola delle funzioni dell'ente, ma può anche estendersi a più funzioni.~~
- ~~7. Ciascuna risorsa dell'entrata e ciascun intervento della spesa indica:
 - a) l'ammontare degli accertamenti o degli impegni risultanti dal rendiconto del penultimo anno precedente all'esercizio di riferimento e la previsione aggiornata relativa all'esercizio in corso;
 - b) l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare o delle spese che si prevede di impegnare nell'esercizio cui il bilancio si riferisce.~~
3. Il bilancio di previsione può comprendere un fondo di riserva, il quale è utilizzato dall'organo esecutivo nei casi in cui si verificano esigenze straordinarie di bilancio o le dotazioni di spesa corrente si rivelino insufficienti.
5. E' data facoltà agli enti locali di iscrivere nell'apposito intervento di ciascun servizio l'importo dell'ammortamento accantonato per i beni da utilizzare nell'esercizio.

Art. 17

(Relazione previsionale e programmatica)

1. La relazione previsionale e programmatica ha carattere generale e contenuto programmatico e finanziario.
2. Il contenuto minimo della relazione previsionale e programmatica è costituito:
 - a) dall'illustrazione delle caratteristiche relative alla popolazione, al territorio, all'economia insediata ed ai servizi dell'ente;
 - b) dall'indicazione degli obiettivi degli organismi gestionali e dalla dimostrazione della coerenza delle previsioni annuali e pluriennali con gli strumenti urbanistici vigenti;
 - c) per la parte entrata, da una valutazione generale sui mezzi finanziari, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi ed i relativi vincoli;

d) per la parte spesa da una redazione per programmi e per eventuali progetti, con indicazione delle finalità che si intendono conseguire, delle motivazioni delle scelte di indirizzo effettuate e delle risorse umane e strumentali ad esse destinate.

3. ~~Le finalità individuate all'interno dei programmi e degli eventuali progetti costituiscono indirizzo vincolante per i successivi atti di previsione e gestione, in applicazione del principio della coerenza.~~

Gli atti di previsione e gestione sono coerenti con le finalità individuate all'interno dei programmi e degli eventuali progetti.

Art. 18

(Caratteristiche e struttura del bilancio pluriennale)

1. Il bilancio pluriennale ha le seguenti caratteristiche:
 - a) è redatto in termini di competenza, secondo i principi del bilancio annuale, escluso quello dell'annualità;
 - b) ha durata pari a quello della regione di appartenenza e comunque non inferiore a tre anni;
 - c) gli stanziamenti ivi previsti hanno carattere autorizzatorio, costituendo limite agli impegni di spesa,
 - d) le previsioni del primo anno coincidono con quelle del bilancio annuale.
2. Il bilancio pluriennale, tenendo conto delle linee programmatiche, del piano generale di sviluppo e degli effetti degli indirizzi programmatici della relazione previsionale e programmatica, prevede:
 - a) per la parte entrata, il quadro dei mezzi finanziari che si intende destinare, per ciascuno degli anni considerati, alla copertura delle spese correnti ed al finanziamento delle spese di investimento, indicando per queste ultime la capacità di ricorso alla fonti di finanziamento;
 - b) per la parte spesa, redatta per programmi, servizi ed interventi, indica, per ciascuno degli anni considerati, le spese correnti consolidate e di sviluppo, anche derivanti dall'attuazione degli investimenti, nonché le spese di investimento ad esso destinate, distintamente per ognuno degli anni considerati.

Art. 19

(Variazioni al bilancio di previsione)

1. Le variazioni ai documenti di programmazione e previsione possono essere di carattere programmatico e/o contabile, nel rispetto del mantenimento della veridicità ed attendibilità del sistema di bilancio.
2. I provvedimenti di variazione di bilancio e dei suoi allegati possono essere adottati secondo i seguenti principi:
 - a) le variazioni di bilancio possono essere deliberate entro e non oltre il 30 novembre di ciascun anno;
 - b) le variazioni possono essere adottate dall'organo esecutivo in via d'urgenza, nei limiti e nelle modalità di legge;

- c) entro l'esercizio in corso l'organo consiliare procede alla ratifica delle variazioni deliberate in via d'urgenza dall'organo esecutivo. Adotta, altresì i provvedimenti di sanatoria dei rapporti sorti dalle deliberazioni di variazione non ratificate;
 - d) non sono consentiti finanziamenti di altre voci del bilancio con fondi previsti per i servizi per conto di terzi e spostamenti di somme tra residui e competenza;
 - e) rispetto del principio dell'equilibrio della situazione corrente di cui all'articolo 14, comma 2.
3. Al fine di assicurare il mantenimento del pareggio del bilancio, entro il 30 novembre di ciascun anno è deliberata la variazione di assestamento generale per la verifica generale di tutte le voci di entrata e di spesa, compreso il fondo di riserva.

Art. 20
(entrate e spese)

1. Le entrate sono acquisite attraverso le seguenti fasi: accertamento, riscossione e versamento.
2. Mediante l'accertamento viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare e fissata la relativa scadenza.
3. La riscossione consiste nel materiale introito da parte del tesoriere o di altri eventuali incaricati della riscossione delle somme dovute all'ente. ~~ed è disposta a mezzo di ordinativo di incasso, fatto pervenire al tesoriere nelle forme e nei tempi previsti dalla convenzione di tesoreria.~~
4. ~~Il versamento consiste nel trasferimento delle somme riscosse nelle casse dell'ente.~~
5. La spesa è effettuata attraverso le seguenti fasi: impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento.
6. L'impegno, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata, determina la somma da pagare, individua il soggetto creditore, indica la ragione e costituisce il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria.
7. Con l'approvazione del bilancio e successive variazioni, e senza la necessità di ulteriori atti, è costituito impegno sui relativi stanziamenti per le spese dovute:
 - a) per gli oneri del personale dipendente, esclusi i compensi accessori;
 - b) per tutti gli oneri finanziari dei mutui, dei prestiti e delle aperture di credito;
 - c) per le spese dovute nell'esercizio in base a contratti o disposizioni di legge.
8. Per le procedure in via di espletamento possono essere prenotati impegni i quali decadono e costituiscono economia se entro il termine dell'esercizio non è stata assunta dall'ente l'obbligazione di spesa verso i terzi. Quando la prenotazione di impegno è riferita a procedure di gara bandite prima della fine dell'esercizio e non concluse entro tale termine, la prenotazione si tramuta in impegno e conservano validità gli atti ed i provvedimenti relativi alla gara già adottati.
9. Costituiscono economia le minori spese sostenute rispetto all'impegno assunto, verificate con la conclusione della fase della liquidazione.

10. Le spese in conto capitale si considerano impegnate ove siano finanziate con l'assunzione di mutui o altri prestiti a specifica destinazione, con l'avanzo di amministrazione, con l'emissione di prestiti obbligazionari, con aperture di credito e con entrate proprie. L'impegno di tali spese opera nei limiti delle relative entrate accertate.
11. Si considerano, altresì, impegnati gli stanziamenti per spese correnti e per spese di investimento correlati ad accertamenti di entrate aventi destinazione vincolata per legge.
12. Possono essere assunti impegni di spesa sugli esercizi successivi, compresi nel bilancio pluriennale, nel limite delle previsioni nello stesso comprese.
- ~~13. La liquidazione, in base ai documenti ed ai titoli atti a comprovare il diritto acquisito del creditore, determina la somma certa e liquida da pagare nei limiti dell'ammontare dell'impegno definitivo assunto.~~
- ~~14. L'ordinazione consiste nella disposizione impartita, mediante il mandato di pagamento, al tesoriere dell'ente locale di provvedere al pagamento delle spese.~~
15. ~~Costituiscono residui attivi le somme accertate e non riscosse entro il termine dell'esercizio.~~ **Costituiscono residui attivi le somme accertate e non riscosse entro il termine dell'esercizio e costituiscono residui passivi le somme impegnate e non pagate entro il termine dell'esercizio.**
- ~~16. Costituiscono residui passivi le somme impegnate e non pagate entro il termine dell'esercizio.~~
- ~~17. I mandati di pagamento, gli ordinativi di incasso ed i dati di competenza economica rispettano i criteri di codifica secondo quanto previsto dall'articolo 28, commi 3, 4 e 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.~~

Art. 21

(Risultati di amministrazione)

1. Il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi.
2. L'avanzo di amministrazione è distinto in fondi non vincolati, fondi vincolati, fondi per il finanziamento di spese in conto capitale e fondi di ammortamento.
3. L'eventuale disavanzo di amministrazione, accertato con l'approvazione del rendiconto, è applicato al bilancio di previsione in aggiunta alle quote di ammortamento accantonate e non disponibili nel risultato contabile di amministrazione.

Art. 22

(Principi per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese)

1. Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente stanziamento del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria. Dell'impegno viene data comunicazione al terzo interessato.
1. Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, l'ordinazione fatta a terzi è regolarizzata, a pena di decadenza, entro trenta giorni e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine.
2. Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dei principi per l'assunzione degli impegni e per l'effettuazione delle spese, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione, tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura, fatto salvo il possibile riconoscimento quale debito fuori bilancio dell'ente.

Art. 23

(Equilibri di bilancio)

1. Gli enti locali rispettano durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti.

Art. 24

(Stato di attuazione dei programmi e salvaguardia degli equilibri di bilancio)

1. Almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, l'organo consiliare effettua la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi dando anche atto del permanere degli equilibri generali finanziari di bilancio. In caso di accertati squilibri, sono adottati, contestualmente alla verifica, i provvedimenti necessari per il ripiano degli stessi.

Art. 25

(Programmazione degli investimenti)

1. Per tutti gli investimenti degli enti locali, comunque finanziati, l'organo deliberante, nell'approvare il progetto od il piano esecutivo dell'investimento, dà atto della copertura finanziaria di tutti gli oneri indotti, compresi quelli finanziari, nonché del permanere degli equilibri del bilancio annuale e pluriennale.

Art. 26

(Principi per il ricorso all'indebitamento)

1. Il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali è ammesso esclusivamente nelle forme e nei limiti previsti dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti. Può essere fatto ricorso ~~a mutui passivi~~ all'**indebitamento** per il finanziamento dei debiti fuori bilancio correlati a spese di investimento e per altre destinazioni di legge.
2. Le relative entrate hanno destinazione vincolata.
3. Il ricorso all'indebitamento è possibile solo se sussistono le seguenti condizioni:
 - a) avvenuta deliberazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso a forme di indebitamento;
 - b) avvenuta deliberazione del bilancio annuale nel quale sono incluse le relative previsioni.

Art. 27

(Principi per la rilevazione e dimostrazione dei risultati di gestione)

1. La dimostrazione dei risultati di gestione avviene mediante il rendiconto, il quale comprende il conto del bilancio, il conto economico ed il conto del patrimonio.
2. Il rendiconto è deliberato dall'organo consiliare dell'ente entro il 30 giugno dell'anno successivo.
3. **Gli enti locali, ai fini della predisposizione del rendiconto di gestione, adottano il sistema di contabilità economico-patrimoniale idoneo per le proprie esigenze.**
4. Al rendiconto è allegata una relazione finalizzata a fornire informazioni integrative, esplicative e complementari nel rispetto del principio della trasparenza. ~~La relazione contiene:~~
 - ~~a) valutazioni in ordine allo stato di attuazione dei programmi;~~
 - ~~b) analisi degli scostamenti principali intervenuti rispetto alle previsioni e motivazione delle cause che li hanno determinati;~~
 - ~~c) indicazione dei criteri di valutazione del patrimonio e delle componenti economiche e finanziarie;~~
 - ~~d) dimostrazione della coerenza dei risultati finanziari con i risultati economici.~~

Art. 28

(Conto del bilancio)

1. Il conto del bilancio dimostra i risultati finali della gestione autorizzatoria contenuta nel bilancio annuale rispetto alle previsioni.
2. ~~Il conto del bilancio comprende, distintamente per residui e competenza:~~
 - ~~a) per l'entrata le somme accertate, con distinzione della parte riscossa e di quella ancora da riscuotere;~~
 - ~~b) per la spesa le somme impegnate, con distinzione della parte pagata e di quella ancora da pagare.~~
3. Il conto del bilancio si conclude con la dimostrazione del risultato contabile di gestione e con quello contabile di amministrazione, in termini di avanzo, pareggio o disavanzo.

3. Al conto del bilancio sono annesse la tabella dei parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale e la tabella dei parametri gestionali con andamento triennale. Le tabelle sono altresì allegate al certificato del rendiconto.

Art. 29

(Conto economico)

1. Il conto economico evidenzia i componenti positivi e negativi dell'attività dell'ente secondo principi di competenza economica.
- ~~2. Il conto economico è redatto secondo uno schema a struttura scalare, con le voci classificate secondo la loro natura e con la rilevazione di risultati parziali e del risultato economico finale.~~
3. Gli ammortamenti compresi nel conto economico sono determinati secondo le vigenti leggi.

Art. 30

(Conto del patrimonio)

1. Il conto del patrimonio rileva i risultati della gestione patrimoniale e riassume la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio, evidenziando le variazioni intervenute nel corso dello stesso, rispetto alla consistenza iniziale.
- ~~2. Il patrimonio degli enti locali è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente, suscettibili di valutazione ed attraverso la cui rappresentazione contabile ed il relativo risultato finale differenziale è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale.~~
- ~~3. Gli enti locali includono nel conto del patrimonio i beni del demanio, con specifica distinzione, ferme restando le caratteristiche proprie, in relazione alle disposizioni del codice civile.~~
4. I criteri di iscrizione degli elementi patrimoniali attivi e passivi sono i seguenti, salvo diverse disposizioni da parte di leggi vigenti:
 - a) le immobilizzazioni immateriali e materiali e i beni mobili sono iscritti al costo;
 - b) i crediti ed i debiti sono iscritti al valore nominale;
 - c) i censi, livelli ed enfiteusi sono iscritti in base alla capitalizzazione delle rendite al tasso legale;
 - d) gli altri elementi dell'attivo e del passivo sono iscritti secondo le norme del codice civile.
5. I crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sono conservati nel conto del patrimonio in apposita voce sino al compimento dei termini di prescrizione.

Art. 31

(Comunicazione alla Corte dei Conti – Sezione Enti Locali)

1. Gli enti locali inviano telematicamente alle Sezioni enti locali il rendiconto completo di allegati, le informazioni relative al rispetto del patto di stabilità interno, nonché i certificati del conto preventivo e consuntivo, secondo tempi, modalità e protocollo da stabilire con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Corte dei Conti.

Art. 32

(Modelli contabili)

1. Ai fini dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e della finanza pubblica i modelli approvati ai sensi dell'articolo 160 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si adeguano ai seguenti principi fondamentali:
 - a) per il bilancio di previsione: garantire la rappresentazione dei movimenti finanziari in relazione alla struttura del bilancio e predisposizione di appositi quadri riepilogativi atti a riassumere la previsione e ad evidenziare i risultati differenziali per dimostrare l'esistenza degli equilibri;
 - b) per il bilancio pluriennale: garantire la rappresentazione dei movimenti finanziari in relazione alla struttura del bilancio e predisposizione di appositi quadri riepilogativi atti a riassumere la previsione;
 - c) per la relazione previsionale e programmatica: garantire la rappresentazione degli elementi strutturali dell'ente locale, dimostrare l'attendibilità e la veridicità delle previsioni di entrata ed evidenziare nell'ambito di ciascuna attività programmata le risorse necessarie per l'attuazione;
 - d) per il conto del bilancio: garantire le informazioni relative alle entrate accertate e riscosse ed alle spese impegnate e pagate e la redazione di appositi quadri riepilogativi che evidenzino i risultati della gestione di competenza e quella di amministrazione;
 - e) per il conto del patrimonio: garantire la rappresentazione patrimoniale dell'ente locale;
 - f) per il conto economico e prospetto di conciliazione: garantire la rappresentazione del risultato economico della gestione di competenza;
 - g) per il conto del tesoriere: garantire le informazioni atte a dimostrare, per la gestione residui e per quella di competenza, le somme riscosse e quelle pagate;
 - h) per il conto degli agenti contabili: garantire la dimostrazione dei movimenti di denaro e dei beni.