

*Le specificità della contabilità regionale
nel sistema dell'armonizzazione e
l'esperienza della sperimentazione della
Regione Lombardia*

Antonello Turturiello

*Vice Segretario Generale strategie finanziarie e
interregionali della Regione Lombardia*

**L'ARMONIZZAZIONE DELLA CONTABILITA' PUBBLICA COME STRUMENTO DI
"GOVERNANCE" TRA I DIVERSI LIVELLI ISTITUZIONALI**

Bologna, 30 marzo 2012

Contesto normativo

Legge 5 maggio 2009, n. 42

Delega al Governo in materia di **FEDERALISMO FISCALE**, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

Legge 31 dicembre 2009, n. 196

Legge di contabilità e finanza pubblica

Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118

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 :

TITOLO I

Principi per le regioni gli enti e le società

in vigore dal 1.01.2014

Sperimentazione con alcune regioni e rispettivi enti / società a partire dal 1° gennaio 2012 per due anni

TITOLO II

Principi per il sistema sanitario

In vigore dal 1. 01.2012

Attuazione in Regione Lombardia

L.R. 34/78

L.R. 26/11 – art. 1, c. 3

Le Regioni e il percorso normativo del provvedimento

- ❖ Lo schema di D.lgs per l'armonizzazione dei sistemi contabili delle Regioni e enti locali è stato sottoposto all'intesa della **Conferenza Unificata del 3 marzo 2011**.



Le Regioni hanno dato parere favorevole condizionato all'accoglimento di alcuni emendamenti al testo che erano stati concordati in precedenti riunioni sia tecniche, con la RGS, che politiche con il Governo.

- ❖ La Commissione parlamentare per il federalismo fiscale ha licenziato il testo senza gli emendamenti concordati fra Regioni e Governo.
- ❖ Le Regioni chiedono al Governo che gli emendamenti concordati siano oggetto di una modifica del d.lgs 118/2011 e ricevono informalmente questa assicurazione.
- ❖ **Partecipano alla sperimentazione: Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia e Sicilia.**



Le candidature «*si intendono presentate fatta salva l'approvazione del decreto correttivo e a quanto deciso dal gruppo di lavoro della COPAFF in cui si è convenuto di graduare la sperimentazione nel 2012 e 2013*» così come comunicato dalla Conferenza delle regioni al MEF

- ❖ Il Governo a fine ottobre 2011 presenta uno schema di decreto correttivo sui d.lgs. attuativi della legge 42/2009 che comprende anche le correzioni al d.lgs 118/2011 così come concordate. Lo schema di decreto non ha seguito.

Le Regioni e il percorso normativo del provvedimento

Gli emendamenti correttivi proposti dalle Regioni mirano soprattutto **a ricordare che:**

- **la Regione è un ente di governo con potestà legislativa** la cui attività può essere più assimilata a quella svolta dallo Stato rispetto a quella propria degli enti locali, per i quali la normativa deve essere precettiva mentre per le regioni dovrebbe contenere solo disposizioni di principio comuni, finalizzate a garantire l'effettiva attuazione dei processi di armonizzazione;
- il sistema contabile delle regioni e il relativo schema di bilancio deve essere definito secondo una impostazione *più vicina* a quella del bilancio statale;
- **l'armonizzazione dei bilanci pubblici rientra tra le materie di legislazione concorrente** (art. 117 comma 3 della Costituzione).

Le Regioni e il percorso normativo del provvedimento

Le modifiche più salienti al d.lgs. richieste dalle Regioni riguardano:

- ✓ **struttura del piano dei conti integrato:** in sede di sperimentazione si individuano i tempi e le modalità per esporre le risultanze degli aggregati ;
- ✓ **unità di voto** per l'approvazione del bilancio uguale alla *missione*;
- ✓ per le “**missioni strumentali**”, che consentirebbero di ricomprendere quelle tipologie di spesa che non possono essere budgettizzate/ripartite se non con grande difficoltà, onerosità e comunque in maniera artificiosa, si prevede la possibilità di valutarle a seguito della sperimentazione;
- ✓ il legame univoco fra programma e centro di responsabilità il testo oggi prevede “**per ogni programma si individua un responsabile**” così da poter lavorare in fase di sperimentazione;
- ✓ **spesa sanitaria in conto capitale legge 67/88 art.20:** l'eventuale avanzo di amministrazione determinato da sfasamento fra accertamento e impegno è vincolato alle medesime finalità;
- ✓ il principio che i gettiti dei tributi derivati e delle partecipazioni sono senza vincolo di destinazione, il sistema proposto dalla RGS ha il **solo obiettivo della tracciabilità dei flussi di cassa**, permanendo pertanto il doppio conto;
- ✓ le Regioni possono altresì individuare le leggi di spesa cui applicare il carattere autorizzatorio sul bilancio pluriennale;
- ✓ Individuazione di strumenti idonei a garantire **flessibilità degli stanziamenti di bilancio**;
- ✓ per il settore sanitario introduzione della specifica che il valore delle ferie maturate e non godute dà luogo ad accantonamento secondo contratto;

Novità salienti introdotte dal decreto legislativo 118/11 e dallo schema di DPCM sulla sperimentazione:

Contabilità finanziaria

- **Classificazione del bilancio, parte spesa, per missioni e programmi e macroaggregati**
- **Classificazione del bilancio, parte entrata, per titoli, tipologie e categorie**
- **Bilancio annuale e pluriennale autorizzatorio**, salvo accoglimento dell'intesa Stato-Regioni che riconosce alle Regioni la possibilità di stabilire con legge quali spese non hanno carattere autorizzatorio pluriennale
- **Principio della competenza finanziaria**: le obbligazioni giuridiche passive e attive sono imputate all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza cioè diventa esigibile (cassa)
- **Riaccertamento (rideterminazione) dei residui attivi e passivi**, al fine di eliminare quelli cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 31 dicembre dell'esercizio precedente, con contestuale reimputazione all'esercizio in cui l'obbligazione diviene esigibile

Contabilità economico-patrimoniale

- **Affiancamento - a fini conoscitivi - della contabilità economico-patrimoniale alla contabilità finanziaria** (da decidere se adottare la "partita semplice" o la "partita doppia")
- **Il piano dei conti integrato**, costituito dall'elenco delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali. **Il livello minimo di articolazione del piano dei conti finanziario è costituito almeno dal quarto livello.**
- **Bilancio consolidato a consuntivo** con i propri enti ed organismi strumentali (anche quelli che attualmente adottano la contabilità finanziaria), aziende, società controllate e partecipate

Novità salienti introdotte dal decreto legislativo 118/11: ambito sanità

La sanità, che nel decreto legislativo è disciplinata a parte, ha proprie modalità e principi di armonizzazione, da applicarsi a regime già dall'1/1/2012

GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA

Per la quota di spesa sanitaria gestita direttamente dalla Regione, e quindi non trasferita alle aziende, quali ad esempio le spese per l'informatica, pagamento fornitori tramite FL, per convenzioni regionali ecc. deve essere individuato uno specifico centro di responsabilità denominato gestione sanitaria accentrata.

La gestione accentrata:

- ✓ tiene una contabilità di tipo economico patrimoniale
- ✓ elabora il bilancio della gestione accentrata
- ✓ compila in modo coerente i modelli da trasmettere al ministero (modelli CE e SP)
- ✓ redige il bilancio sanitario consolidato tra la gestione accentrata e le aziende sanitarie

BILANCIO SANITARIO CONSOLIDATO

E' prevista la redazione del bilancio sanitario consolidato mediante il consolidamento dei conti della gestione sanitaria accentrata e dei bilanci delle aziende sanitarie.

In sede di consolidamento il responsabile della gestione sanitaria accentrata ed il responsabile della predisposizione del bilancio regionale assicurano l'integrale raccordo e riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria

Novità salienti introdotte dal decreto legislativo 118/11

Nuovo Documento di Programmazione (DEFR) + Nota di aggiornamento:

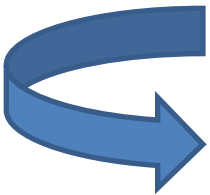
- **maggiore rilievo agli indirizzi finanziari**, la cui definizione è subordinata all'attuazione del federalismo fiscale
(La definizione dei contenuti finanziari del DEFR e della Nota di aggiornamento sono definiti a seguito del parere che la Conferenza per il coordinamento delle finanze pubbliche elabora sulle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica inseriti nel DEF)
- **anticipati i tempi rispetto all'attuale DSA**: presentazione in Consiglio entro il 30 giugno e aggiornamento entro il 15 ottobre.

Riflessi sul governo del Patto di stabilità

L'errata applicazione del principio della competenza finanziaria comporta un doppio impatto ai fini del Patto di stabilità:

- nell'esercizio di riferimento del primo impegno
- nell'esercizio nel quale viene reimputata la spesa, a seguito del nuovo accertamento con il conseguente **irrigidimento del bilancio**.

Il nuovo principio della competenza finanziaria - impegno delle poste di spesa secondo la scadenza dell'obbligazione giuridica (per cassa), con un obiettivo programmatico di cassa inferiore a quello di competenza - comporta una **minore possibilità di impegno ai fini del raggiungimento dell'obiettivo**.



Il metodo del «tetto di spesa» permette alle Regioni di allentare il vincolo del patto di stabilità aumentando la spesa se vi sono maggiori introiti derivanti da evasione fiscale.

Enti in sperimentazione - Primi adempimenti

Nel corso del 2012 gli enti in sperimentazione che adottano la contabilità finanziaria possono rinviare al 2013 l'attuazione delle disposizioni riguardanti la contabilità economico-patrimoniale, il piano integrato dei conti ed il bilancio consolidato

Comunicazioni al MEF

- 1) Invio **nominativo del referente per la sperimentazione** e, eventualmente, del suo sostituto;
- 2) Invio **elenco enti strumentali e azienda sanitaria in sperimentazione**;
- 3) Invio riferimenti dei referenti degli enti strumentali e sanitari coinvolti nella sperimentazione;
- 4) comunicazione delle **criticità e difficoltà** incontrate nel dare attuazione alle disposizioni concernenti la sperimentazione, e delle richieste di chiarimenti connesse all'applicazione dei principi contabili generali e applicati;
- 5) entro 10 gg dall'approvazione definitiva, i referenti degli enti in contabilità finanziaria trasmettono, il **bilancio di previsione finanziario** decisionale e gestionale, annuale e pluriennale, completo degli estremi di approvazione, unitamente ai relativi Piani degli indicatori e risultati attesi di bilancio;
- 6) Entro il medesimo termine i referenti degli **enti in contabilità economico patrimoniale** trasmettono il budget economico, il bilancio di esercizio e il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate e altri organismi controllati;

Gli enti in sperimentazione coinvolti nella gestione della spesa sanitaria allegano al bilancio di esercizio 2012 e 2013 e al bilancio preventivo economico annuale 2013 il prospetto concernente **la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi e gruppi**. Il prospetto allegato al bilancio di esercizio è elaborato in coerenza con i risultati della tassonomia effettuata attraverso la rilevazione SIOPE.

Enti in sperimentazione - Primi adempimenti

Adeguamento sistema contabile

- 1) Coinvolgere nella sperimentazione **gli organismi strumentali**;
- 2) Assumere le iniziative necessarie affinché il **personale** che provvede all'accertamento delle entrate e all'impegno delle spese si adegui ai principi contabili;
- 3) Aggiornare le **procedure informatiche** al fine di consentire la predisposizione e la gestione "parallela" degli schemi di bilancio;
- 4) Inserimento negli schemi di bilancio (sia quelli sperimentali che quelli vigenti nel 2011) del fondo pluriennale vincolato e dell'accantonamento al fondo svalutazione crediti;
- 5) **riaccertare i residui attivi e passivi** nel corso del 2012;
- 6) concordare con il **tesoriere** le modalità di regolarizzazione delle eventuali **anticipazioni di cassa**, come disciplinate dal principio applicato 3.26 della contabilità finanziaria.

Enti in sperimentazione - Primi adempimenti

Ulteriori adempimenti

1) Contabilità finanziaria: missioni/programmi; nuovi schemi di bilancio

- a. Attribuzione delle spese del personale (ora collegate ad un unico programma strumentale) ai diversi programmi di spesa, in via extra-contabile;
- b. Verifica eventuale istituzione di altri programmi di spesa "strumentali" (es. spese informatica) in vista della predisposizione del bilancio previsionale 2013;
- c. Individuazione dei responsabili dei programmi;
- d. Predisposizione reportistica secondo i nuovi schemi di bilancio;

2) Contabilità finanziaria: aggancio piano dei conti/implementazione transazione elementare

- a. Definizione comune codifica dei capitoli e delle transazioni;
- b. Analisi singoli capitoli x assicurare coerenza col piano dei conti da adottare per la gestione 2013;
- c. Adeguamento sistemi informativi per la gestione dal 2013;

3) Rendiconto

4) Contabilità economico - patrimoniale

5) Piano degli indicatori

6) Consolidamento

Il percorso di sperimentazione di Regione Lombardia

Formazione

- ❖ Periodiche riunioni tra Direttori generali, da settembre. Sono stati illustrati i vari principi dell'armonizzazione e gli aspetti operativi.
- ❖ E' stata organizzata una serie di incontri formativi, da novembre, rivolti ai referenti di bilancio delle varie direzioni.

In sede di assestamento di bilancio:

- ❖ si procederà alla predisposizione del bilancio sperimentale dell'esercizio 2012 con **l'adeguamento ai nuovi schemi e l'istituzione di nuovi capitoli** di entrata e di spesa;
- ❖ istituzione del **Fondo Svalutazione Crediti**: dovrà essere finanziato assorbendo quindi potenziali margini finanziari in essere;
- ❖ Istituzione del **Fondo pluriennale vincolato: per garantire l'inerenza tra l'entrata accertata** (es. trasferimenti vincolati, ...) e la relativa spesa finanziata, quando si verifica uno sfasamento temporale tra entrata e spesa.

Il percorso di sperimentazione in Regione Lombardia

I CANTIERI

Contabilità
finanziaria

OBIETTIVO 2013

Attività 2012

- **Applicazione in esclusiva del nuovo principio contabile di competenza finanziaria rinforzato** (istituzione fondo svalutazione crediti e fondo pluriennale vincolato già in assestamento 2012)
- Bilancio **pluriennale autorizzatorio** fatta eccezione per le spese le cui relative ll.rr. non lo escludano
- **“spacchettamento”** capitoli al IV livello del piano dei conti integrato: adeguamento in progress – (capitoli autonomi entro giugno 2012 ed i vincolati entro ottobre 2012)
- **Bilancio sperimentale completo in assestamento 2012 (in parallelo al bilancio per UPB)** secondo i nuovi schemi: titoli, tipologie, categorie (entrata) e la classificazione per missioni, programmi, macro-aggregati (spesa)
- **Riaccertamento residui attivi/passivi** entro il 30/09/2012
- **Implementazione dei codici previsti per la transazione elementare** (impegno, accertamento, pagamento e riscossione)
- **Individuazione responsabili programmi**
- **Ripartizione della spesa di personale per programma** (extra-contabile)
- **Applicazione del nuovo principio della programmazione da raccordare con il DSA**

OBIETTIVO 2014

Attività 2013

- Bilancio secondo i nuovi schemi autorizzatorio e per Missioni e Programmi (vecchi schemi in parallelo)
- Gestione attraverso la **transazione elementare**
- **Rendiconto 2012** secondo i nuovi schemi

Il percorso di sperimentazione in Regione Lombardia

I CANTIERI

Contabilità economico - patrimoniale

OBIETTIVO 2013

Attività 2012

- Analisi dei movimenti finanziari (accertamenti e liquidazioni) che hanno rilevanza sotto il profilo economico-patrimoniale (costi e ricavi) al fine di:
 - applicare il principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale ;
 - rilevare i costi ed i ricavi della gestione attraverso le scritture in partita doppia;
 - adottare il piano dei conti economico-patrimoniale
- Individuazione delle scritture contabili di “assestamento” che non derivano direttamente dai movimenti finanziari (ammortamento, accantonamenti fondi ect., ratei , risconti ect.)

OBIETTIVO 2014

Attività 2013

- Gestione integrata della contabilità finanziaria e della contabilità economico – patrimoniale attraverso:
 - la rilevazione automatica delle scritture , nel momento della registrazioni dei movimenti finanziari, delle scritture in partita doppia ;
 - alimentazione dei conti economico-patrimoniali;
 - elaborazione del conto economico e dello stato patrimoniale;

Il percorso di sperimentazione in Regione Lombardia

I CANTIERI

Consolidamento dei conti tra Regione, gli enti strumentali, aziende e società

Aggiornamento inventario

Piano degli indicatori

OBIETTIVO 2013

Attività 2012

- Individuazione degli enti e società da consolidare.
- Analisi del processo e delle tecniche di consolidamento sulla base del principio applicato al bilancio consolidato.
- Identificazione delle categorie di beni da inventariare
- Definizione delle modalità/procedure operative da seguire per la inventariazione dei beni
- Identificazione di indicatori di Output ed Outcome per ciascuno dei programmi di bilancio
- Definizione del set minimo informativo relativamente a ciascun indicatore e del processo di valorizzazione, analisi e divulgazione degli indicatori
- Definizione "Piano degli indicatori" con riferimento al bilancio 2013

OBIETTIVO 2014

Attività 2013

- Identificazione delle tipologie di operazioni infragruppo
- Definizione delle modalità di consolidamento per ciascuno degli enti e società (metodo integrale o metodo proporzionale)
- Aggiornamento inventari
- Monitoraggio periodico scostamento indicatori
- Impostazione piano degli indicatori a consuntivo

Il percorso di sperimentazione in Regione Lombardia– segmento sanità

Trasparenza dei conti sanitari

Nel bilancio regionale deve esserci una “esatta perimetrazione” delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del SSR.

Sono stati istituiti conti di tesoreria dedicati.

Gestione sanitaria accentrata

A decorrere dal 1/1/2012 viene adottato per la **Gestione sanitaria accentrata un Sistema contabile specifico.**

Compiti delle strutture che operano nella Gestione Sanitaria Accentrata

- implementazione e tenuta della contabilità economico-patrimoniale
- redazione del bilancio sanitario consolidato regionale
- raccordo/riconciliazione contabilità finanziaria – contabilità generale

Responsabilità

La **U.O. Programmazione e gestione finanziaria** assicura il **raccordo e riconciliazione** tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria nel bilancio regionale.

Le **DD GG Sanità e Famiglia** sono responsabili degli adempimenti e delle scritture specifiche per la gestione e rendicontazione come definite dal Dlgs 118/2011.

Inoltre è previsto il **terzo certificatore**- individuato presso la Presidenza che verifica l'affidabilità delle predette procedure e dei correlati controlli interni, svolge le attività stabilite nel proprio programma di verifica e redige un'apposita relazione di attestazione

I soggetti responsabili devono essere individuati con atto formale.

Aspetti organizzativi GSA

Il sistema di scritture contabili economico patrimoniali attivato per la GSA

costituirà la base per il futuro ampliamento della contabilità economico patrimoniale a tutto il bilancio regionale: dal 2013

ENTI IN SPERIMENTAZIONE (DGR IX 2962 del 2/02/2012)

PRIMI ADEMPIMENTI 2012

ARIFL

- Predisposti i nuovi schemi di bilancio 2012
- Definiti i capitoli al IV livello del Piano dei conti

ARPA

- Integrazione dei sistemi di contabilità finanziaria ed economico patrimoniale secondo i nuovi principi applicati - entro il 31/12/2012
- Predisposizione dei nuovi schemi di bilancio di previsione 2012 e raccordo con il IV livello del Piano dei Conti - entro settembre 2012

ASL di BRESCIA

- Riclassificazione della spesa per missioni, programmi e gruppi entro l'approvazione del bilancio d'esercizio 2012 e 2013 e preventivo 2013

COMUNITA' MONTANE

- Linee guida per la partecipazione alla sperimentazione (DGR IX/2583 del 30/11/2011);
- Riclassificazione del bilancio di previsione 2012 secondo il nuovo schema per Missioni e Programmi – entro la metà di maggio 2012