



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

DDL concernente: “Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione Autonoma della Sardegna”.

Relazione

Il presente disegno di legge che sostituisce integralmente il testo più volte modificato e integrato dalla legge regionale 5 maggio 1983 n. 11 ha una duplice finalità: da un lato introdurre importanti novità in materia di programmazione e contabilità quali, ad esempio l'adozione del Programma Regionale di Sviluppo (PRS) e della contabilità economica e dall'altro ricondurre in modo sistematico e organico ad un unico testo tutta la normativa relativa alla contabilità regionale.

L'adozione del Piano Regionale di Sviluppo (art. 2) già enunciata nel Documento di Programmazione Economico e Finanziaria 2005/2007 introduce uno strumento inedito nel sistema istituzionale regionale in quanto essendo strutturato in piani e progetti attrezzati metodologicamente con adeguate risorse finanziarie, organizzative e professionali, costituirà per la Regione, in termini di strategie e funzioni obiettivo un riferimento stabile ma duttile verificabile e aggiornabile ogni anno attraverso il DPEF.

Quest'ultimo diverrà il supporto attuativo del Piano regionale di sviluppo sia in termini di verifica degli stati di attuazione dei piani e dei progetti in esso contenuti, sia in termini di adozione degli opportuni correttivi e innovazioni strumentali e sia in termini di elaborazione dei documenti contabili riferiti alle manovre economiche e finanziarie di bilancio.

In quest'ottica e allo scopo di consentire un sempre più efficiente uso delle risorse nel conseguimento dei propri obiettivi, l'Amministrazione regionale, con il presente disegno di legge, porta a compimento il complessivo progetto di riforma amministrativo-contabile iniziato con le leggi regionali n. 31/98 e n. 23/99.

Infatti la riforma del bilancio introdotta con la legge regionale n. 23/99 implementava sul piano contabile i principi introdotti dall'articolo 8 della legge regionale n. 31/98 (definizione e separazione dei compiti di direzione politica da quelli di direzione amministrativa) con l'introduzione di un doppio bilancio, quello politico e quello amministrativo:

- a) Il primo, strutturato a livello di unità previsionali di base corrispondenti ai centri di responsabilità (individuati, in linea di massima, negli uffici di livello dirigenziale/servizi), con fini decisionali, di trasparenza, di vincolo e responsabilizzazione.
- b) Il secondo, finalizzato alla gestione e strutturato a livello di capitoli, con fini di analitica esplicazione dell'attività amministrativa fino alla misurazione dei risultati in sede di rendiconto.

Con l'adozione del predetto piano regionale di sviluppo viene introdotto un nuovo concetto la funzione obiettivo, quale strumento fondamentale, da un lato a sostenere gli elementi decisionali da parte dell'autorità politica sia essa esecutiva che assembleare, da l'altro a supportare l'attività di valutazione e di misurazione delle politiche pubbliche e del prodotto delle attività amministrative attraverso il controllo di gestione e l'analisi dei costi.

In tal senso va vista l'introduzione all'articolo 62 della contabilità economica, presupposto operativo per la legittimazione del passaggio da una logica contabile finanziaria a una logica economica rivolta a verificare i risultati dell'azione amministrativa alla luce dell'analisi dei costi e dei rendimenti delle politiche pubbliche attuate.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Il nuovo sistema contabile integrato finalizzato a soddisfare le esigenze informative, completa l'informazione finanziaria di preventivo e di consuntivo già esistente, con informazioni volte a consentire l'analisi patrimoniale ed economica, con carattere di sistematicità.

Le finalità del nuovo sistema sono in linea con la tendenza evolutiva già in atto nelle pubbliche amministrazioni italiane ed europee in genere, rispetto alla quale si prefigura un adeguamento caratterizzato da un impianto informatico tecnologicamente avanzato già in atto nella nostra Regione attraverso l'attuazione del SIBAR (Sistema Integrato di Base dell'Amministrazione Regionale).

Nel sistema progettato l'attenzione verso il patrimonio si riconduce alla necessità di specializzare il sistema stesso verso entità ancora più significative dei residui attivi e passivi, quali i crediti ed i debiti, verso la determinazione del capitale immobilizzato quale punto di partenza per la determinazione del consumo derivante dall'utilizzo dei beni durevoli, ed ancora delle liquidità, degli oneri futuri, dei rischi in corso, ecc..

Dallo sviluppo di corrette analisi patrimoniali deriva la possibilità di svolgere calcoli economici in merito alle risorse acquisite e consumate nell'ambito dei processi produttivi e amministrativi attraverso cui si esplica l'attività dell'amministrazione, secondo tecniche contabili di derivazione privatistica, adeguate alle peculiarità dell'amministrazione regionale.

Attraverso l'attivazione del nuovo sistema contabile l'amministrazione regionale disporrà di strumenti atti a consentire il monitoraggio, la verifica ed il controllo dei costi e dei livelli di efficienza, articolati in funzione delle unità organizzative, delle produzioni di servizi, dei programmi in genere e del grado di conseguimento degli obiettivi fissati dal PRS.

Si prevede pertanto, una nuova configurazione del rendiconto generale della Regione (art. 63) completando in tal modo le informazioni sulla gestione a consuntivo con il conto economico, lo stato patrimoniale e la nota integrativa (art. 65, 65 e 67), redatti ai sensi degli artt. 2424 e seguenti del codice civile in quanto applicabili ai fatti gestionali della stessa Regione.

Lo stato patrimoniale consentirà di rappresentare ad una certa data la fotografia delle attività e passività patrimoniali includendo valori ad oggi non rilevati sistematicamente nei sistemi in uso presso l'amministrazione regionale, quali i crediti ed debiti, sia di regolamento, sia di finanziamento, gli investimenti in immobilizzazioni e le rimanenze di beni di consumo.

Il conto economico rappresenterà invece l'incremento o il decremento di risorse per effetto dei processi gestionali, misurando incrementi o decrementi patrimoniali netti. Quest'ultimo riveste caratteristiche di globalità rispetto all'oggetto di osservazione (l'intera amministrazione regionale) e presenta classificazioni che rispecchiano la natura dei fattori produttivi impiegati (ad esempio costo per acquisto di beni, di servizi, del personale, ammortamenti, etc.).

Il bilancio finanziario, pertanto, sarà affiancato e integrato dal sistema di contabilità economico-analitica, indispensabile al fine di consentire le rilevazioni utili per l'effettuazione del controllo di gestione, fornirà importanti informazioni circa la quantità di risorse consumate nell'allestimento dei processi produttivi (produzione di servizi nel caso dell'Amministrazione Regionale) consentendo articolazioni per prodotto, centro di costo, centro di responsabilità, processo, etc.. Le informazioni che scaturiranno dalla Contabilità analitica saranno utili per la definizione del budget economico quale strumento operativo per il controllo di gestione (comma 5, art. 62).



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

La definizione di schemi di rappresentazione, criteri di valutazione e principi contabili, procedure di funzionamento dei nuovi sistemi contabili ed altre misure applicative, comprendenti la struttura dello stato patrimoniale, del conto economico e della nota integrativa, il piano dei conti, il piano dei centri di costo, le regole contabili, i criteri di valutazione del patrimonio saranno adottati dalla Giunta Regionale, previo parere della competente Commissione Consiliare, mediante apposite direttive (commi 3 e 4 dell'articolo 62).

Da segnalare tra le principali innovazioni introdotte dal presente disegno di legge, oltre all'introduzione del PRS e della contabilità economica sopra evidenziati, le modifiche ai contenuti della legge finanziaria che diventa sempre di più lo strumento principale per l'attuazione del programma di governo di legislatura così come configurato in termini di strategie, obiettivi, piani e progetti, nel piano regionale di sviluppo.

Di seguito vengono illustrati i contenuti degli articoli che modificano l'impianto dell'attuale legge regionale 1983 n. 11:

- Art. 1/3 - Viene introdotto il Programma regionale di sviluppo concepito quale principale strumento della programmazione finanziaria economica della Regione.
- Art. 4 - La presentazione del DPEF avviene contestualmente a quella della manovra finanziaria (30 settembre).
- Art. 5 - Modifica i contenuti della legge finanziaria che sostanzialmente può contenere disposizioni di qualsiasi genere, comprese quelle di modifica di disposizioni legislative vigenti finalizzate a interventi di contenimento e di razionalizzazione della spesa, con la sola esclusione di quelle che necessitano di una normativa del tutto nuova.
- Art. 7 - Viene eliminata nel bilancio pluriennale l'autorizzazione all'assunzione di impegni pluriennali per le spese in c/capitale riferite ad incentivi alle imprese; Il bilancio pluriennale, inoltre, non è più accompagnato dalle note di programma.
- Art. 9 - Si prevede l'abrogazione del bilancio di cassa con tutte le altre disposizioni collegate (F.do cassa, variazioni di cassa ecc.). Tale tipo di bilancio, oltre a non essere più vigente nella gran parte delle Regioni, di fatto risulta superfluo per controllo della spesa. La Regione, infatti, è soggetta ad un rigido controllo dell'andamento della spesa sia in termini di impegno che di pagamento per il fatto che è, da un lato sottoposta al regime di tesoreria unica e dall'altro è tenuta al rispetto del Patto di stabilità.
- Art. 16 - E' stata sostituita l'articolazione del capitolo con la ripartizione in più centri di responsabilità (es. pubblicità istituzionale).
- Art. 18 - Viene fissato entro il 30 settembre (anziché 31 agosto) la data utile per la presentazione dei disegni di legge di variazioni o assestamento al bilancio.
- Art. 22 - Fondi di rotazione: si prevede la trasmissione al Consiglio del relativo elenco, attualmente allegato alla proposta di bilancio, entro il 30 giugno, si da fornire dati annuali relativi dell'esercizio precedente.
- Art. 23 - Spese impreviste: Non è più previsto il DPGR con la successiva convalida del Consiglio, ma un allegato al rendiconto generale dei relativi decreti assessoriali.
- Art. 25 - F.N.O.L.: è stato eliminato il vincolo all'utilizzo delle riserve consentendo quindi l'utilizzo delle stesse anche per progetti di legge diversi da quelli elencati.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

- Art. 29 - Esercizio provvisorio: viene introdotto il comma di autorizzazione all'esercizio provvisorio sulla base del bilancio precedente, in caso di mancata presentazione della proposta del nuovo bilancio.
- Art. 31 - Autorizzazione alla contrazione di mutui o prestiti obbligazionari: viene ridefinita la capacità d'indebitamento secondo quanto già previsto (da sempre) nel D.P.E.F., ovvero le rate di ammortamento di ciascun prestito o finanziamento da autorizzare non devono superare le entrate disponibili di natura permanente, che non abbiano destinazione vincolata, al netto delle spese di carattere obbligatorio e delle rate di ammortamento in essere. Viene altresì introdotto il "residuo attivo" a fronte delle spese impegnate ed il vincolo all'effettiva contrazione del mutuo nell'esercizio immediatamente successivo.
- Art. 32 - Prevede l'autorizzazione ad operare la ristrutturazione del debito tramite nuovi mutui e/o prestiti obbligazionari.
- Art. 34 - Copertura delle leggi regionali di spesa: è stata introdotta, nella relativa relazione, l'analisi d'impatto ex Direttiva P.C.M. 27 marzo 2000 e quella degli oneri di spesa. Tale relazione è a cura del proponente il progetto di legge, che può avvalersi di strutture di valutazione ed è verificata dalla struttura di bilancio.
- Art. 35 - Recupero credito: viene introdotta la possibilità attraverso apposita norma nella legge di bilancio, della rinuncia al credito quando l'onere della riscossione risulti maggiore al credito da riscuotere entro un limite massimo da fissarsi annualmente con la predetta norma.
- Art. 37 - L'accertamento entrate è disposto:
 - a) a cura della Ragioneria generale quando lo stesso è contestuale alla riscossione;
 - b) contestualmente all'iscrizione con provvedimenti amministrativi (D. A. Bilancio);
 - c) con commutazioni in quietanza d'entrata d'ufficio (Ragioneria) in sede d'impegno.
- Art. 39 - Impegno delle spese: viene specificato il concetto di impegno, introdotto il concetto di prenotazione d'impegno e resi obbligatori gli impegni sui seguenti stanziamenti:
 - a) funzionamento Consiglio regionale;
 - b) indennità Presidente e Assessori;
 - c) stipendi dipendenti;
 - d) perenzioni.
- Art. 42 - Ordinazione delle spese: viene introdotta quale forma di pagamento la carta di credito per le spese di missione (v. art. 48).
- Art. 59 - Sono ridefiniti i compiti della Ragioneria; in particolare alla stessa viene attribuito un controllo successivo di legalità contabile alla pari di quello statale.
- Art. 61 - Nella formazione residui passivi si evidenziano quelli relativi alle assegnazioni statali: al fine di non falsare i dati del consuntivo e consentire il pareggio delle predette entrate a fronte dei residui passivi vengono accertati quelli attivi.
- Art. 62 - Si introduce la contabilità economico – patrimoniale ed economico analitica, rimandando alla G.R., con apposte direttive, la relativa regolamentazione.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

- Art. 63 e ss. - Rendiconto generale della Regione: viene elaborato in termini finanziari (conto del bilancio) ed economici (c/economico, stato patrimoniale, nota integrativa), secondo i principi del codice civile, in quanto applicabili.
- Art. 70 - Applicazione della legge.
- Art. 71 - Disposizioni per la prima elaborazione dello stato patrimoniale – parte immobilizzazioni.

L'applicazione della contabilità economica che segue le regole e i principi stabiliti dal Codice civile, rende oggettivamente inutilizzabili le scritture inventariali in uso ed il relativo Conto giudiziale dell'Economo, in quanto strutturate per fini ed obiettivi riguardanti in particolare la vigilanza e la gestione del patrimonio mobiliare.

Il Conto del patrimonio non è previsto tra le scritture della contabilità economica che, contrariamente a quella finanziaria, fonda la propria funzionalità non sulla spesa (esborso monetario legato all'acquisizione dei beni – aspetto finanziario), ma prende a riferimento il costo delle risorse umane e strumentali effettivamente impiegate per il perseguimento dei fini istituzionali (aspetto economico).

L'attuale inventario consiste in un elenco generale di beni suddivisi per ufficio consegnatario e classificati in categorie a seconda della natura e della destinazione strumentale del bene; contiene un elevato numero di beni di valore venale irrisorio, e non fa alcuna distinzione tra beni strumentali e non.

La rivalutazione annuale dei singoli beni segue le regole contabili stabilite dal Regolamento di gestione del patrimonio dei beni mobili dello Stato, basata sul principio del deprezzamento presunto in base all'età, a prescindere dall'effettivo impiego nei processi lavorativi e quindi della reale obsolescenza o usura.

L'attuale inventario inoltre non rileva il valore di deprezzamento (ammortamento) nè per singolo bene, nè come valore aggregato, ma in particolare non registra alcun dato relativamente all'utilizzo, al fine della quantificazione dei relativi costi da attribuire ai processi lavorativi o centri di costo. Questi e molti altri dettagli portano a ritenere conveniente l'accantonamento dell'attuale sistema di scritture contabili per la creazione di un nuovo sistema che registri separatamente i beni non strumentali a costo zero ed i beni strumentali, solo dopo l'ammortamento totale.

I beni durevoli strumentali che non superino il valore d'acquisto o di produzione di €. 500,00 saranno portati in ammortamento per l'intero costo nell'esercizio economico di competenza; quelli di valore superiore a €. 500,00 saranno registrati nell'inventario dei beni strumentali al costo d'acquisto o di produzione ed iscritti nello Stato patrimoniale al costo storico rettificato dalle quote d'ammortamento.

Sarà pertanto necessario ripartire con una ricognizione straordinaria, da completare nel più breve tempo possibile e con l'ausilio di tutte le Direzioni Generali, per la rilevazione dei beni durevoli di natura strumentale effettivamente in uso, e l'attribuzione dei relativi oneri d'ammortamento ai processi lavorativi o centri di costo. La norma transitoria proposta indica in tal modo le modalità di redazione dello Stato patrimoniale e dell'inventario dei beni mobili, funzionali all'introduzione della contabilità economica e del sistema informativo di base di cui l'Amministrazione si sta dotando.

Sarà inoltre consentito all'Amministrazione di dotarsi, mediante lo strumento più snello e dinamico della "direttiva", di nuove norme in materia di servizi di economato e cassa, indispensabili considerato che l'attuale regolamento, risalente all'anno 1955, risulta ormai assolutamente inadeguato, a prescindere dall'introduzione del nuovo sistema di contabilità, a causa dei mutamenti del quadro normativo e dell'Amministrazione nel suo complesso intervenuti nel tempo.