



SSPA
SCUOLA SUPERIORE
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
LOCALE



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili



ISTITUTO
DI RICERCA
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI

Revisori EE.LL.

L'ORDINAMENTO FINANZIARIO E CONTABILE DEGLI ENTI LOCALI

1

Slides a cura del dott. Paolo Longoni

PARLARE DI “CONTABILITÀ” NEGLI ENTI LOCALI.....

- Significa adottare un punto di vista diverso da quello in uso nelle aziende private
- Significa interpretare soprattutto norme giuridiche
- Significa comprendere i principi della contabilità finanziaria

IL CAMMINO VERSO IL COMUNE - AZIENDA

- Legge 142/90 – riforma delle autonomie locali
- Legge 241/90 – trasparenza amministrativa
- D. Lgs. 29/93 – ordinamento del personale
- D. Lgs. 77/95 – ordinamento finanziario e contabile

- D. Lgs. 336/96 – Modifiche ed integrazioni
- L. 59/97 (Bassanini); L. 127/97 (Bassanini bis); L. 191/98 (Bassanini ter); L. 50/99 (Bassanini quater)
– Snellimento e semplificazione
- D. Lgs. 267/2000 – TESTO UNICO (il riordino!)

IL BILANCIO PUBBLICO

- (di previsione)
- È un bilancio finanziario che registra in termini previsionali le operazioni di entrata e di spesa monetaria nelle quali si estrinseca l'attività gestionale del soggetto pubblico
- Ha una funzione politica
- Ha una funzione giuridico - autorizzatoria

SI BASA SUL PRINCIPIO DELLA COMPETENZA FINANZIARIA

- Competenza “temporale”
- Principio di competenza giuridica finanziaria
- Non considera la competenza economica

COMPETENZA FINANZIARIA E COMPETENZA ECONOMICA

- In base al principio della competenza finanziaria le entrate e le spese sono imputate all'anno in cui si forma il diritto a riscuotere e si costituisce idoneo titolo giuridico per vincolare l'ente al pagamento di prestazioni richieste.
- In base al principio della competenza economica costi e proventi devono essere attribuiti all'esercizio al quale si riferiscono, indipendentemente dalla manifestazione finanziaria.

IL BILANCIO PUBBLICO

- Assetto normativo:
- Separazione dei compiti di direzione politica da quelli di gestione
- Potere propositivo di obiettivi e programmi
- Titolarità di autonomi poteri dei dirigenti
- Monitoraggio e controlli

IL BILANCIO PUBBLICO

- Fase di programmazione
- Fase di gestione
- Fase di controllo
- Fase di consuntivazione

IL BILANCIO DEGLI ENTI LOCALI

- Strumento di guida dell'ente

LA STORIA GIURIDICA...

con molta pazienza e buona volontà

IL BILANCIO DEGLI ENTI LOCALI

- La Legge 16.9.1960, n. 104:

“Il bilancio come strumento di autorizzazione e limite per l’attività amministrativa”

IL BILANCIO DEGLI ENTI LOCALI

- ZONA “CORRENTE” (funzionamento)
- ZONA “IN CONTO CAPITALE” (investimento)
- Introduzione dei “Quadri riepilogativi”
- Criterio della competenza giuridica

IL BILANCIO DEGLI ENTI LOCALI

- D.P.R. 8.3.1965, n. 670
- D.P.R. 29.11.1965, n. 1422

“Il bilancio di previsione strumento di informazione economica e finanziaria”

- Dalla classificazione patrimoniale a quella

FUNZIONALE

ENTRATE: titoli, categorie, capitoli

SPESE: titoli, sezioni, capitoli

IL BILANCIO DEGLI ENTI LOCALI

- D.P.R. 421/79

“Il bilancio di previsione strumento di pianificazione”

introduzione della logica pianificatoria

introduzione del bilancio pluriennale

Bilancio integrato “competenza e cassa”

IL BILANCIO DEGLI ENTI LOCALI

- Introduzione di tre fondi di riserva (ordinario, spese impreviste, cassa)
- Principio del bilancio “scorrevole”

IL BILANCIO DEGLI ENTI LOCALI

- Attenzione al lungo periodo: si accresce la propensione alla ricerca di equilibri duraturi
- Pianificazione: obiettivi strategici
- Programmazione: attuazione degli obiettivi con l'impiego delle risorse previste

- L. 26.4.1983, n. 131:

La Relazione previsionale e programmatica

- D.P.R. 990/89: Il bilancio come strumento di comunicazione esterna

Introduzione dell'obbligo di pubblicazione

LA RIVOLUZIONE CULTURALE

- L. 142/90:

Il sistema di bilancio strumento di guida della gestione verso l'efficacia e l'efficienza

Obbligo del bilancio pluriennale per tutti i comuni

IL “SISTEMA” DI BILANCIO

- Bilancio di previsione
- Bilancio pluriennale
- Relazione previsionale e programmatica

TERMINE PERENTORIO PER L'APPROVAZIONE !

**Redazione per PROGRAMMI, SERVIZI,
INTERVENTI**

IL “SISTEMA” DI BILANCIO

- Rappresentare i programmi dell’Ente ed evidenziarne, in via consuntiva, il raggiungimento
- Il bilancio diventa **STRUMENTO DI GOVERNO**

IL “SISTEMA” DI BILANCIO

- L'ente deve essere condotto verso un sistema di ipotesi – obiettivi e verificarne il concreto raggiungimento
- I risultati di gestione devono essere rilevati mediante contabilità economica

**TERMINE PERENTORIO PER IL CONTO
CONSUNTIVO**

IL “SISTEMA” DI BILANCIO

- Controllo formale e sostanziale sugli equilibri:
IL PARERE DI REGOLARITA' CONTABILE
(art. 55, comma 5)

L'ORGANO DI REVISIONE



UNA STRATIFICAZIONE DI NORME SUL BILANCIO E SULLA CONTABILITA'

LE FUNZIONI DEL BILANCIO

- Autorizzazione e limite
- Informazione per la direzione politica
- Pianificazione e programmazione
- Comunicazione esterna

IL D.LGS. 25.2.1995, N. 77

- Il riordino di tutte le norme sulla contabilità
Dal controllo “burocratico” (timbri e procedure)
.... Al criterio dell’efficienza e dei risultati

IL D.LGS. 25.2.1995, N. 77

- Il problema “economico”:

Soddisfare bisogni crescenti e diffusi con risorse
scarse

Adottare processi decisionali con razionalità

IL CAMBIAMENTO CULTURALE È COMPLETATO

-ma.... “entrare in Comune è come fare un viaggio per uffici popolati da una umanità cialtrona che non ha dismesso la canottiera ed ha appena deposto il borsello, sguaiata come da copione e da letteratura, pronta, senza trucco, a fare da quinta umana per un film dei Vanzina”

“La Repubblica”, 15 giugno 1996

E forse, lo è ancora oggi....

IL D.LGS. 77/95

- Introduce i principi di corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche (principio di legalità)
- Economicità, efficacia ed efficienza
- Sottolinea il principio di buon andamento dell'azione amministrativa

- Il processo di aziendalizzazione negli Enti Locali
- L'utilizzo di strumenti di gestione mutuati dall'economia aziendale
- Gli strumenti informativi e contabili

LA NUOVA CONTABILITÀ FINANZIARIA

- Si prefigge di fornire informazioni sull'equilibrio tra:
Ricchezza disponibile (entrate)
Ricchezza impiegata (spese)
- Restringe il campo di osservazione alle posizioni di credito e di debito

..... con la nuova nozione di accertamento e di impegno

ACCERTAMENTO

Verifica della ragione del credito

Verifica della sussistenza di idoneo titolo giuridico

Individuazione del debitore

Quantificazione della somma e fissazione della scadenza

IMPEGNO

A seguito di un'obbligazione giuridicamente perfezionata viene:

- Determinata la somma da pagare
- Determinato il soggetto creditore
- Individuata la ragione del credito e costituito un vincolo sulle somme del bilancio nell'ambito della disponibilità accertata ex art. 55, comma 5

LA CONTABILITÀ FINANZIARIA, PERÒ:

- Considerando soltanto Entrate e Uscite (spese)

Considera solamente i fatti che originano variazioni nel denaro

Considera solamente i fatti di gestione esterna

Si disinteressa dell'aspetto economico della gestione

- La Legge 142/90 ha introdotto il principio del pareggio economico.....

Il rendiconto

Perché non è sufficiente la contabilità finanziaria ?

La misurazione della creazione di valore o della sua
distruzione

QUALE SISTEMA CONTABILE ?

- Il D.Lgs. 77/95 sancisce che “...gli Enti Locali adottano il sistema di contabilità che ritengono idoneo alle loro esigenze”

Ma devono rilevare il risultato della gestione economica

IL TESTO UNICO

- Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267

PRINCIPI DEL BILANCIO

- Competenza temporale
- Carattere autorizzatorio
- Unità, annualità
- Universalità, integrità
- Veridicità
- Pareggio finanziario
- pubblicità

PRINCIPI DEL BILANCIO

- Esercizio provvisorio
 - Unità elementare: risorsa ed intervento
- È determinante il contributo del responsabile finanziario e dei responsabili dei servizi per
- Predisporre
 - Controllare
 - Adeguare e riformulare

PROGRAMMI E PROGETTI

IL BILANCIO PLURIENNALE

- Contiene previsioni di sola competenza
- Durata pari a quella della Regione
- Stessi principi del bilancio escluso quello di annualità
- Gli stanziamenti hanno carattere autorizzatorio
- Gli stanziamenti del primo anno coincidono con il bilancio annuale

LA RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA

- Durata uguale al pluriennale
- Investe l'intera attività dell'Ente
- Sintetizza le condizioni operative ed il quadro generale di riferimento
- Si collega con il pluriennale articolando la spesa in programmi e progetti
- Descrive i programmi
- Comunica agli organi interni gli obiettivi da raggiungere

LA RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA

- Indagine scenari (ambiente, economia, società, cultura)
- Indagine sui bisogni espressi e latenti
- Indagine sulle condizioni operative (risorse umane e finanziarie, risorse strumentali)
- Interpretazione di tutti i fattori e dei bisogni
- Graduazione delle priorità
- Perseguimento del disegno di sviluppo

PRODOTTO DELLA FUNZIONE DI INDAGINE
PROSPETTICA

STRUMENTO DI COMUNICAZIONE ECONOMICA E
FINANZIARIA

LA NUOVA STRUTTURA DEL BILANCIO

- ENTRATA

Titoli (Fonte)

Categorie (Tipologia)

Risorsa (Oggetto)

Entrate tributarie

Imposte

ICI

LA NUOVA STRUTTURA DEL BILANCIO

- SPESE

Titoli (aggregati economici)

Funzioni (finalità istituzionali)

Servizi (uffici)

Interventi (fattori produttivi)

Spesa corrente

Funzione polizia locale

Servizio viabilità

Carburante

IL SISTEMA DI CONTABILITA' FINANZIARIA

- È BASATO SULLA TENUTA DI SCRITTURE DIRETTA A FAR RISULTARE GLI EFFETTI DELLE OPERAZIONI COMPIUTE IN RELAZIONE ALLE ENTRATE E ALLE SPESE AUTORIZZATE DAL BILANCIO DI PREVISIONE

IL SISTEMA DI CONTABILITA' FINANZIARIA

- Si fonda sul bilancio di previsione
- Rileva le entrate e le spese nei diversi momenti del percorso giuridico amministrativo che ne legittimano l'attuazione
- Ha lo scopo di dimostrare in che modo le entrate e le spese sono realizzate rispetto ai limiti previsti
- Sfocia in quadri riepilogativi di entrate e spese

QUALI RISULTATI FORNISCE LA CONTABILITÀ FINANZIARIA ??

- 1. il risultato di cassa : fondo cassa iniziale + incassi – pagamenti
- 2. il risultato di amministrazione : fondo cassa finale + residui attivi – residui passivi
- 3. il risultato di gestione : accertamenti - impegni

LE COMPETENZE DEI DIVERSI SOGGETTI

- **ORGANI ELETTIVI** : programmazione, indirizzo e controllo (responsabilità politica)
- **DIRIGENZA E RESPONSABILI DEI SERVIZI** : attività necessaria alla gestione; provvista mezzi, impiego mezzi, combinazione dei fattori (responsabilità di risultato)

IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

- Trattato di Maastricht, 17 febbraio 1992:
“ al fine di mantenere la stabilità dei bilanci pubblici dei paesi membri e di garantire lo sviluppo dell’economia...”

I parametri:

1. Tasso di inflazione non superiore dell’1,5% rispetto a quello medio dei tre paesi a tasso più basso
2. Disavanzo pubblico non superiore al 3% del PIL
3. Stock di debito pubblico non superiore al 60% del PIL
4. Tassi a lungo termine non superiori di due punti a quello medio dei tre paesi ad inflazione più bassa

GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

- Stabilità della finanza pubblica aggregata
- Stabilità dei prezzi
- Riduzione significativa della disoccupazione

Gli elementi fondanti del Patto di stabilità e crescita:

- La sorveglianza dei bilanci
- L'applicazione di sanzioni per disavanzi eccessivi

LE SANZIONI

- Deposito senza interessi presso l'UE di una somma pari allo 0,2 % del PIL e del 10% della differenza tra disavanzo effettivo e calcolato
- Conversione del deposito in ammenda se il disavanzo non è corretto entro i due anni successivi
- **PER L'ITALIA, LA SANZIONE PER LO SFONDAMENTO DI UN PUNTO DEL DEFICIT SAREBBE PARI A 5,5 MILIARDI DI EURO!**

IL PATTO INTERNO DI STABILITÀ

- Legge 23.12.1998, n. 448, art. 28: "gli enti locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'adesione al Patto di Stabilità e Crescita"
- Legge 5.6.2003, n. 131, art. 7: "la Corte dei Conti verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli Enti Locali in relazione al Patto di Stabilità Interno"

GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA DA CONSEGUIRE NEL PATTO 2012/2014

- Il rispetto del “saldo obiettivo” di competenza **mista**
- Saldo di competenza mista (ibrida):

Entrata	Spesa
Titolo I	Titolo I
Titolo II	
Titolo III	
=Accertamenti correnti	= Impegni correnti
Titolo IV	Titolo II
= Incassi c/ capitale	= Pagamenti c/ capitale
ENTRATE FINALI	SPESE FINALI

GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA DA CONSEGUIRE NEL PATTO 2012/2014

- In detrazione dal Titolo IV dell'Entrata gli incassi da riscossione di crediti
- In detrazione dal Titolo II della Spesa i pagamenti per concessione di crediti
- In detrazione le Entrate e le Spese sia di parte corrente che in conto capitale sostenute per l'attuazione di ordinanze del P.C.M. per dichiarazioni di stato di emergenza.
- Entrate e spese per dichiarazioni di Grande Evento
- Entrate e spese censimento
- Risorse in c/capitale L'Aquila
- Interventi straordinari infrastrutturali Parma per EFSA e Scuola per l'Europa
- Spese per gestione immobili trasferiti ex D. Lgs. 85/2010
- Premio a d Enti che dismettono partecipazioni in Società che svolgono SPL (escluso servizio idrico) secondo DM da emanare per investimenti infrastrutturali

GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA DA CONSEGUIRE NEL PATTO 2012/2014

- Il saldo di competenza mista deve rispettare il saldo **OBIETTIVO**

Calcolo del saldo obiettivo (Legge 220/2010, Legge 183/2011)

1. Calcolo della Spesa Corrente media 2006/2008
(Impegni da consuntivo)

Applicazione del coefficiente previsto dalla Legge:

Anno 2012.  15,6%

anno 2013  15,4%

= Saldo obiettivo come percentuale della spesa
corrente media

Gli obiettivi di finanza pubblica da raggiungere nel triennio 2012/2014

- Province: 2012. 16,5% 2013. 19,7%
- Il tutto nelle more del D.M. che individuerá gli enti "virtuosi" (rispetto Patto, grado di autonomia finanziaria, equilibrio di parte corrente, rapporto tra riscossioni ed accertamenti di parte corrente)
- Per gli enti virtuosi il saldo obiettivo diventa pari a ZERO ed aumenta di 0,4% per gli altri

Gli esoneri

- Enti commissariati ex art. 143 TUEL fino all'esercizio successivo a quello di rielezione degli organi istituzionali
- Obbligo dell'Ente di comunicare lo Stato di commissariamento alla RgS

GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA DA CONSEGUIRE NEL PATTO 2011/2013

2. Saldo obiettivo al netto dei trasferimenti

Il valore del saldo obiettivo sopra determinato deve essere ridotto di un valore pari alla riduzione dei trasferimenti erariali di cui al 2° comma dell'art. 14 D.L. 78/2010

3. Applicazione del fattore di correzione

Gli Enti che, calcolando il saldo obiettivo 2011 secondo la precedente metodologia (D.L. 112/2008), ottengono un risultato maggiore rispetto a quello della L. 220/2010 per il solo 2001 riducono il nuovo saldo della metà fra il vecchio ed il nuovo calcolo (non più in vigore per il 2012)

GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA DA CONSEGUIRE NEL PATTO 2011/2013

3. (segue)

applicazione del fattore di virtuosità

4. Saldo obiettivo rideterminato (Patto Regionale)

Le Regioni hanno facoltà di rimodulare gli obiettivi secondo coefficienti correttivi derivanti da eventuale formulazione di Patto Regionale

LE SANZIONI IN CASO DI MANCATO RISPETTO DEL SALDO OBIETTIVO

- Divieto di impegnare spesa corrente in misura superiore alla media del triennio precedente (per il 2012 la media sarà 2009/2011)
- Divieto di indebitamento per investimenti
- Divieto di assunzioni a qualunque titolo
- Riduzione del 30% delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza (si applica solo agli amministratori in carica nell'esercizio in cui il Patto è stato violato)
- Riduzione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio in misura pari allo sforamento con il limite del 3% delle Entrate Correnti

Misure anti elusive

- Spese portate fuori dal perimetro del bilancio dell'Ente con meccanismi elusivi attraverso Società partecipate
- Sottostima delle spese derivanti da contratti di servizio
- Gestione impropria delle partite di giro
- Utilizzo improprio di passività pregresse e ritardo nell'imputazione di Debiti fuori bilancio
- SANZIONI a carico degli amministratori : fino a 10 volte l'indennità di carica
- SANZIONI a carico del Responsabile Economico Finanziario: fino a tre mensilità dello stipendio

Il monitoraggio

- Semestrale, alla Ragioneria generale dello Stato, con eventuale invito all'adozione dei correttivi
- Certificato annuale entro il 31 marzo dell'anno successivo.

Nuovi enti soggetti al Patto

- Dal 2013 i Comuni superiori a 1.000 abitanti
- Dal 2014 i comuni inferiori a 1.000 abitanti nelle forme di Unione indicate dall'art. 16 comma 3 L.183/2011
- Dal 2013 le aziende speciali e le Istituzioni
- Dal 2012 le Società "in house providing" affidatarie dirette di Servizi Pubblici Locali