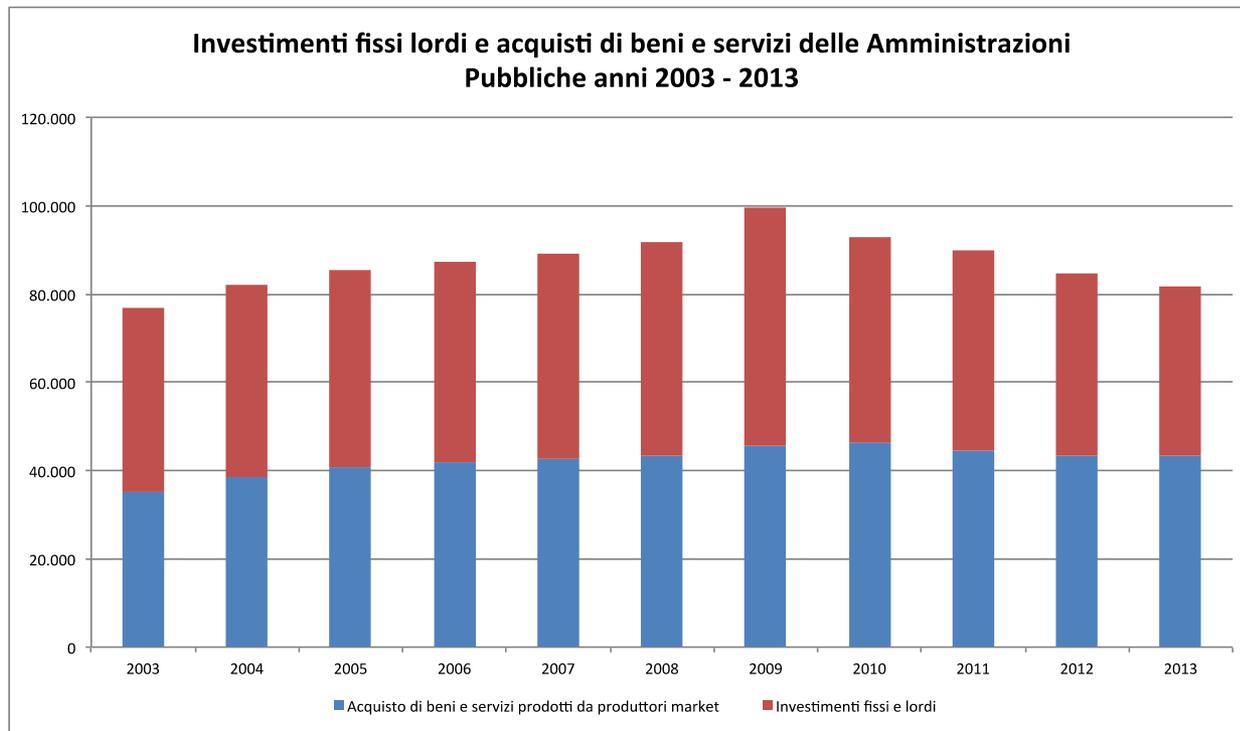


## Il ritardo nei pagamenti nelle AP

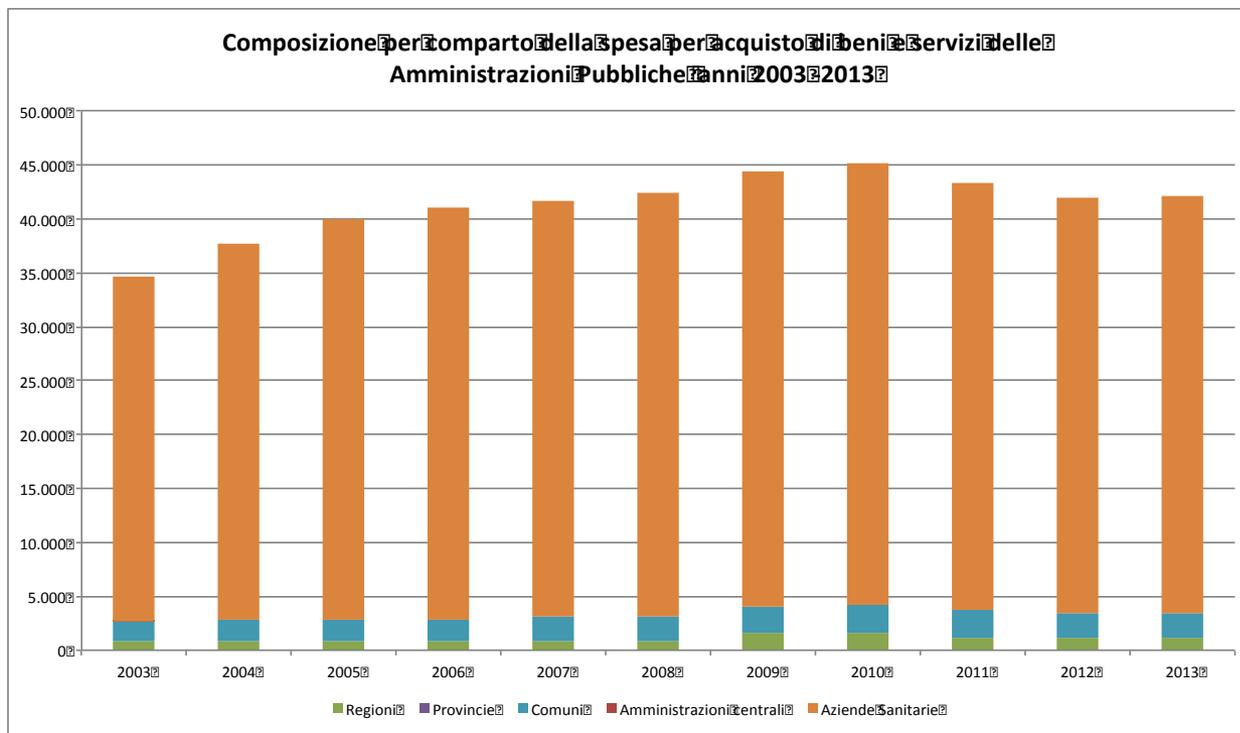
Da cosa è determinato e  
cosa si deve fare per  
pagare nei tempi giusti

---

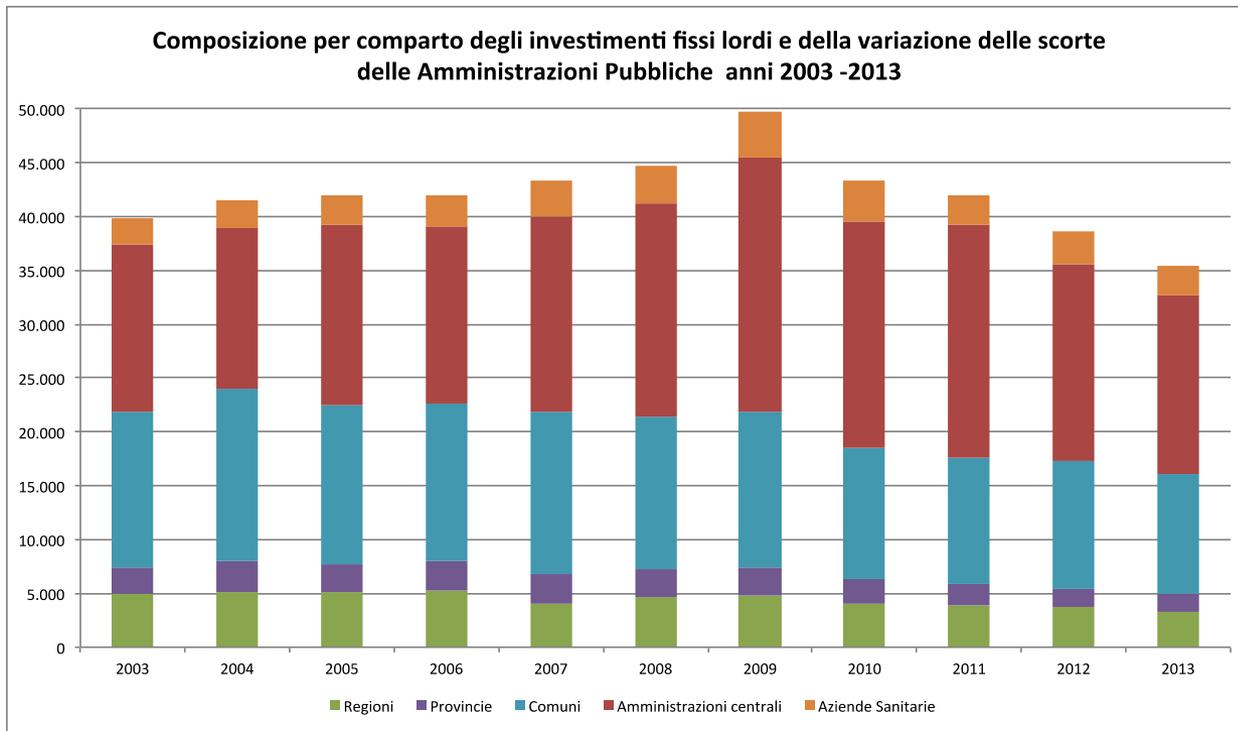
# Cosa: Investimenti fissi e consumi intermedi



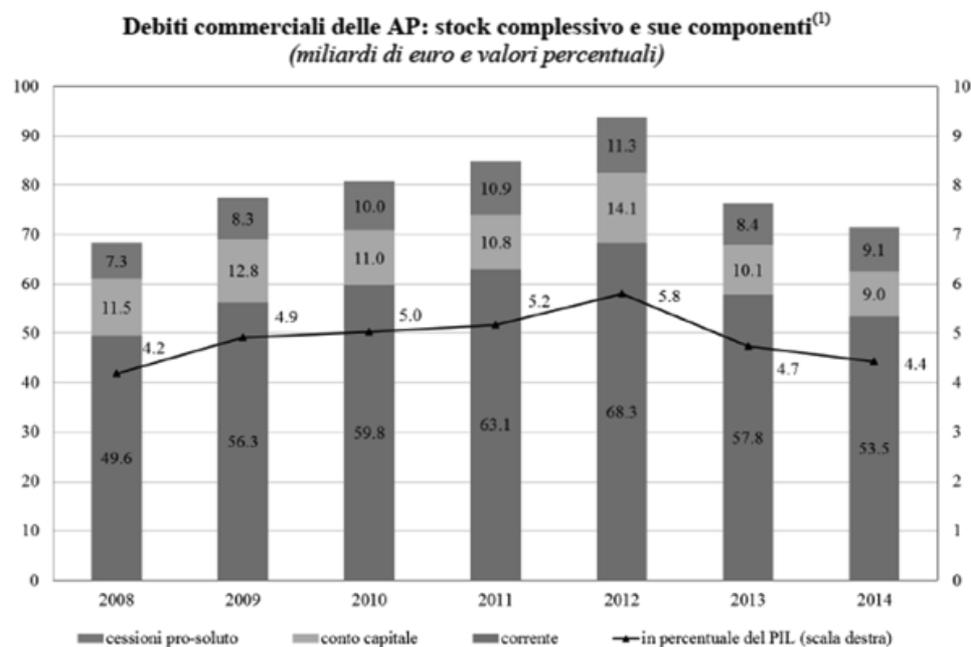
# Chi: sanità e...



# ... e comuni



# La dimensione dei debiti commerciali



<sup>(1)</sup> Le stime per gli anni precedenti il 2012 si basano su indagini che non includono le imprese del settore delle costruzioni con 10-19 addetti.

# I pagamenti effettuati al mese di agosto 2015

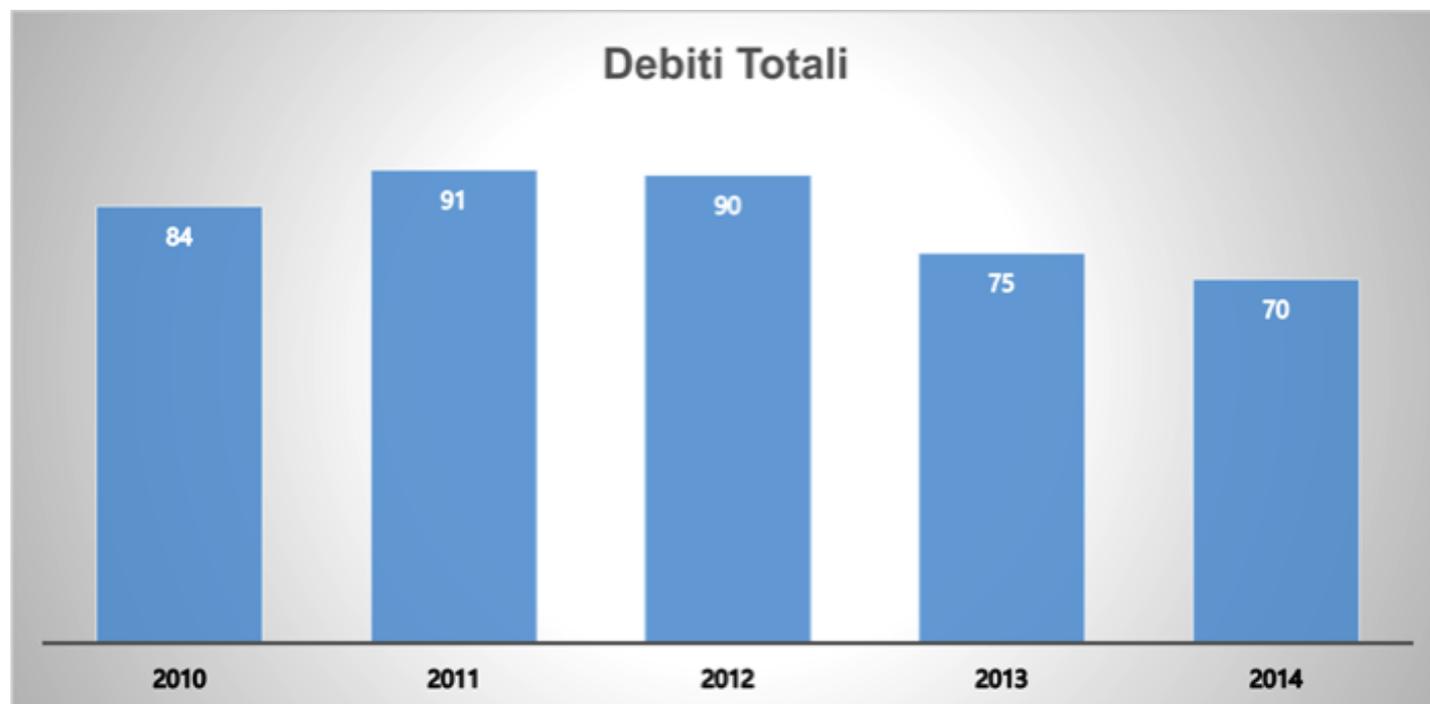
## Pagamento debiti delle Pubbliche Amministrazioni maturati entro il 31/12/2013

*Risorse stanziare dai decreti 35 e 102 del 2013, dalla Legge di Stabilità 2014 e dal decreto 66 del 2014*

<b>Enti debitori</b>	<b>Risorse stanziare</b>	<b>Risorse messe a disposizione degli enti debitori</b>	<b>Pagamenti effettuati ai creditori</b>
Stato (*)	7.000	5.700	5.780
Regioni e Province autonome	33.189	27.187	23.312
Province e Comuni	16.100	11.788	9.594
<b>Importi totali (valori assoluti)</b>	<b>56.289</b>	<b>44.675</b>	<b>38.685</b>
<b>Importi totali (in percentuale delle risorse stanziare)</b>		<b>79%</b>	<b>69%</b>

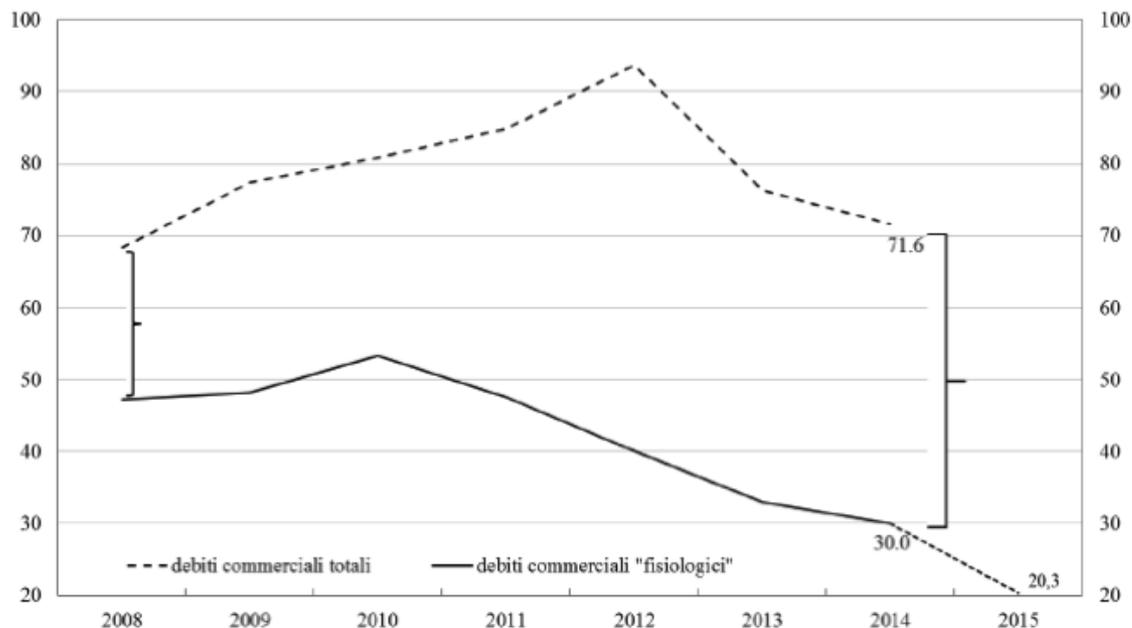
(\*) Gli importi includono 6.500 milioni stanziare ed erogati per rimborsi fiscali non classificati secondo il tipo di ente debitore (resi disponibili e utilizzati per circa 5.200 milioni).

# La massa dei debiti rilevati



# La natura strutturale del problema

**Debiti commerciali verso le AP e componente fisiologica**  
(miliardi di euro)



# Le ragioni dei ritardi

- 1) i vincoli di bilancio
  - Lo stress fiscale
  - Il patto di stabilità interno
  - Un livello di spesa con elevati gradi di inefficienza
- 2) la difficoltà di gestire il ciclo passivo (non riesco a pagare anche se dispongo delle risorse)
- 3) Una localizzazione territoriale (Calabria, Sicilia, Campania)

## Il ciclo passivo: spiegazione delle difficoltà

- Non conosco come AP quanto esattamente devo pagare (stima).
- Non riesco a verificare cosa mi è stato consegnato o erogato (devo liquidare la spesa, scrivere una determina)

# Struttura del ciclo passivo

- Il creditore emette una fattura,
- questa giunge alla AP (ora elettronica),
- è registrata nella contabilità generale (ragioneria)
- Va all'ufficio che ha richiesto il bene o il servizio
- Verifica e determina di liquidazione
- Ritorno alla ragioneria (mandato di pagamento)
- Tesoreria (pagamento)

# Gli interventi del legislatore (1)

- Gli aspetti positivi
  - Una manovra di politica economica (circa 50 miliardi)
  - Un forte coinvolgimento del sistema bancario (per accompagnare un processo non breve)
  - Il rafforzamento del controllo collaborativo

## Gli interventi del legislatore (2)

- Le criticità
  - Si è partiti dalla coda (le posizioni creditorie e non i sistemi contabili delle AP)
  - Una centralizzazione eccessiva (registro delle fatture, comunicazioni, sanzioni)
  - Triangolazione tra fisco, creditori e enti debitori
  - Aziende partecipate: opacità nel livello territoriale in cui sono il principale creditore dell'ente

# I processi strutturali

- Le procedure di spesa (dalla contabilità finanziaria a quella economica, un processo molto complesso)
- Federalismo fiscale e patto di stabilità interno (passaggio dal patto all'equilibrio di bilancio)
- Rendere effettivo il sistema dei controlli (interni ed esterni)
- La digitalizzazione

# Il quadro attuale (1)

I tempi di pagamento della PA in Europa				
Numero di giorni e variazione in termini assoluti				
		2015	2016	Var. gg. 2016-2015
1	ITALIA	144	131	-13
2	GRECIA	49	115	66
3	SPAGNA	103	98	-5
4	PORTOGALLO	94	76	-18
5	BELGIO	69	64	-5
6	FRANCIA	62	58	-4
7	CROAZIA	48	57	9
8	SVIZZERA	40	45	5
9	IRLANDA	28	40	12
10	PAESI BASSI	32	39	7
11	AUSTRIA	32	38	6
12	BOSNIA	42	38	-4
13	SLOVACCHIA	23	38	15
14	SLOVENIA	35	38	3
15	BULGARIA	52	34	-18
16	SVEZIA	32	33	1
17	REGNO UNITO	24	30	6
18	DANIMARCA	27	29	2
19	UNGHERIA	42	29	-13
20	LITUANIA	15	29	14
21	POLONIA	33	29	-4
22	NORVEGIA	32	27	-5
23	REPUBBLICA CECA	29	25	-4
24	ESTONIA	21	23	2
25	FINLANDIA	22	23	1
26	LETTONIA	18	18	0
27	GERMANIA	19	15	-4
	MEDIA EUROPEA (*)	43	45	2
<i>Elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati Intrum Justitia</i>				
(*) Calcolata come media semplice dei 27 paesi in tabella				

# Il quadro attuale (2)

<b>Debiti commerciali PA: elevati e più della metà è dovuta ai ritardi</b>			
	TOTALE	di cui: fisiologici	di cui: dovuti a ritardi
2008	68	47	21
2009	77	49	29
2010	81	53	27
2011	85	47	37
2012	94	40	53
2013	76	34	43
2014	72	32	40
2015	65	31	34
<b>VAR. %</b>			
2015/2008	-5%	-34%	62%

*Elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati Banca d'Italia  
(Relazione Annuale del 31/05/2016 e QEF 295)*

(\*) I dati fanno riferimento sia alla parte corrente che alla parte capitale. Sono inclusi i crediti ceduti in pro-soluto.

## Il quadro attuale (3)

- Nel settore dei lavori pubblici (ANCE) si registrano ancora 108 giorni di ritardo (168 rispetto ai 60)
- Nel primo semestre 2016 si inverte il trend decrescente (da 160 del primo semestre 2013 a 106 del secondo semestre 2015 si risale a 108)
- La piattaforma è poco utilizzata dalle imprese (27%)
- Nel primo semestre 2016, la dilazione del versamento delle imposte e/o dei contributi, anche previdenziali, interessa un'impresa su cinque (il 19%)

## Il quadro attuale (4)

- La piattaforma stenta a decollare (35% degli enti)
- Il sito non è molto aggiornato
- Mostra una visione statica (al 2015)
- la Commissione Ue non ha ancora "ritirato" la procedura d'infrazione avviata nel giugno del 2014 contro l'Italia a seguito della non corretta applicazione della direttiva Ue

# La Commissione Ue richiama 4 Stati membri (febbraio 2017)

- La situazione rimane particolarmente critica in alcuni Paesi e in questi giorni la Commissione ha invitato Grecia, Italia, Slovacchia e Spagna a prendere provvedimenti per garantire la corretta applicazione della direttiva sui ritardi di pagamento. In particolare:
  - alla Grecia è stata avviata una lettera complementare di costituzione in mora dal momento che la nuova legislazione nazionale abolisce il diritto dei creditori ad ottenere interessi e risarcimenti;
  - **all'Italia è stato inviato un parere motivato, secondo step della procedura di infrazione, per il persistere di ritardi di pagamento eccessivi da parte delle amministrazioni pubbliche;**
  - in Slovacchia è stata avviata una procedura per i ritardi di pagamento eccessivi nel settore della sanità pubblica;
  - la Spagna ha ricevuto una lettera di costituzione in mora perchè la legislazione nazionale proroga sistematicamente di 30 giorni il termine legale di pagamento.
- Gli Stati membri hanno due mesi di tempo per comunicare alla Commissione Ue i provvedimenti adottati per evitare che le rispettive procedure di infrazione si aggravino. **Nel caso dell'Italia, giunta alla seconda fase del procedimento, il Collegio dei commissari può decidere, in mancanza di risposte adeguate, di ricorrere alla Corte di giustizia dell'Ue.**

## LE NUOVE REGOLE DI BILANCIO DEGLI ENTI TERRITORIALI

- La riforma costituzionale del 2012 (legge cost. 1/2012)
- Il nuovo sesto comma dell'art.81
  - Il **contenuto della legge di bilancio**, le **norme fondamentali** e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle **PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI** sono stabiliti con **legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale** (sciolta dall'art. 5 della stessa legge cost. 1 del 2012)»

## L'art. 5 della legge costituzionale 1/2012

- .....
- b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere **all'indebitamento**;
- c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del **debito** del complesso delle pubbliche amministrazioni

## L'equilibrio negli enti territoriali (legge rinforzata)

- La legge 164 del 2016 ha modificato la legge 243 del 2012
  - 1. I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:
    - a) un **saldo non negativo**, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali ( $SNF = EF - SF > 0$ );
    - b) un **saldo non negativo**, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti ( $RP = EC - (SC + RIMBP) > 0$ ).
  - 2. ~~Salvo la compensazione a livello regionale dello squilibrio~~, qualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente territoriale registri un valore negativo dei saldi di cui al medesimo comma 1, lettere a) e b), adotta misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il **triennio successivo (t+1, t+3) [in quote costanti]**.
  - [Per le finalità legate al riequilibrio la legge dello stato può prevedere differenti modalità di recupero]

# Definizione di entrate e spese finali (legge 164/2016)

- Entrate Finali (EF) =
  - TIT 1 (entrate correnti tributarie, contributive e perequative) +
  - TIT 2 (Trasferimenti correnti) +
  - TIT 3 (Entrate extratributarie) +
  - TIT 4 (Entrate in conto capitale) +
  - TIT 5 (Entrate da riduzione di attività finanziarie)
- Spese Finali (SF) =
  - TIT 1 (spese correnti) +
  - TIT 2 (Spese in conto capitale) +
  - TIT 3 (Spese per incremento di attività finanziarie)
- A partire dal 2020 l'inclusione del fondo pluriennale vincolato è considerato nel calcolo del saldo (che nel periodo 2017- 2010 è demandato alla manovra di bilancio) (impulso espansivo)

## Gli investimenti

- 3. Eventuali saldi positivi sono destinati all'estinzione del debito maturato dall'ente. Nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dell'equilibrio dei bilanci, i saldi positivi possono essere destinati anche al finanziamento di spese di **investimento**.
- 4. Con legge dello Stato sono definite le **sanzioni** da applicare agli enti nel caso di mancato conseguimento **dell'equilibrio gestionale** sino al ripristino delle condizioni di equilibrio, da promuovere anche attraverso la previsione di specifici **piani di rientro**.
- [I premi sono stati affiancati alle sanzioni]
- [Sono stati fissati principi per la legge
  - Proporzionalità tra premi e sanzioni
  - Proporzionalità tra sanzioni e violazioni
  - Destinazione dei proventi delle sanzioni a favore dei premi, nel comparto

## Ulteriori obblighi

- 5. Per assicurare il **rispetto dei vincoli** derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di **criteri analoghi** a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere **ulteriori obblighi a carico degli enti** territoriali in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche.
- 6. Le disposizioni si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione

## La modifica dell'art.119 introdotta nel 2012

- Primo comma “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, **nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea**”;
- Sesto comma, “Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, **con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio**”

## Indebitamento per investimenti

- 1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano e' consentito **esclusivamente** per finanziare spese di investimento.
- 2. Le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di **piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento**, nei quali sono evidenziate **l'incidenza delle obbligazioni** assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le **modalità di copertura** degli oneri corrispondenti.

## Modalità delle operazioni di indebitamento

- 3. Le operazioni di indebitamento [**e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti**] sono effettuate sulla base di **apposite intese** concluse in **ambito regionale** che garantiscano, per l'anno di riferimento, ~~l'equilibrio della gestione di cassa finale~~ [**il rispetto del saldo nella sua nuova configurazione**] del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione
- ~~A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane **comunicano** alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, **il saldo di cassa (SNF)**, che l'ente locale prevede di conseguire, nonché' gli **investimenti** che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.~~
- ~~Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per **rimborsi di prestiti** risultanti dal proprio bilancio di previsione.~~

## Ripartizione regionale dello squilibrio

- 4. Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio, il saldo negativo **concorre** alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo (t+1) del **complesso degli enti della regione** interessata, compresa la medesima regione, ed e' **ripartito** tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto.
- Le operazioni di indebitamento e di investimento non soddisfatte dalle intese sono effettuate sulla base dei **patti di solidarietà nazionale**, nell'ambito dell'equilibrio regionale.
- 5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica [**Conferenza Unificata**], sono disciplinati **criteri e modalita'** di attuazione ~~tecnica~~, [incluse le modalità sostitutive dello stato]
- La corte costituzionale (sentenza 88 del 2014) aveva dichiarato l'illegittimità della parola tecnica, in quanto violava la autonomia regionale

## Art. 5 della legge costituzionale 1 del 2012

- La legge rinforzata stabilisce:
  - g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei **livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.**

## Fondo statale per i livelli essenziali

- ~~E' istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle **fasi avverse del ciclo** o al verificarsi di **eventi eccezionali**, [Lo stato in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali concorre] al finanziamento dei **livelli essenziali** delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, [secondo modalità stabilite dalla legge] alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato.~~
- ~~L'ammontare della dotazione del Fondo di cui al presente comma e' determinato nei **documenti di programmazione finanziaria e di bilancio**, sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico, tenendo conto della quota di **entrate proprie** degli enti di cui all'articolo 10, comma 1, influenzata dall'andamento del ciclo economico.~~

## Criteri di ripartizione del fondo

- ~~2. Qualora le Camere autorizzino scostamenti temporanei del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico, l'ammontare del Fondo e' determinato anche tenendo conto delle **conseguenze** di questa eventualità.~~
- ~~3. Il Fondo è **ripartito** tra gli enti territoriali, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico e degli effetti degli scostamenti temporanei sulla finanza dei singoli enti.~~
- ~~Lo schema di decreto e' trasmesso alle Camere per l'espressione del **parere** da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario.~~
- ~~I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto puo' essere comunque adottato.~~

## Concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito

- 1. Le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano **concorrono** ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge.
- 2. ~~Nelle fasi favorevoli [Tenuto conto dell'andamento] del ciclo economico, [gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito della AP attraverso versamenti al fondo per l'ammortamento dei titoli di stato in base alla legge dello stato] i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti di cui al comma 1 influenzata dall'andamento del ciclo economico, determinano **la misura del contributo** del complesso dei medesimi enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Tale contributo è incluso tra le spese di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a) (SNF).~~

## Criteria di ripartizione

- ~~3. Il contributo di cui al comma 2 e' ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con **decreto** del Presidente del Consiglio dei ministri, *sentita* la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico.~~
- La sentenza 88 del 2014 della CC aveva sostituito "sentita" con "d'intesa"
- ~~Lo schema del decreto e' trasmesso alle Camere per l'espressione del **parere** da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.~~

## L'equilibrio finanziario degli ET (1)

- Il principio della **competenza finanziaria potenziata** si basa sulla registrazione nelle scritture contabili delle obbligazioni giuridicamente perfezionate, attive e passive, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza (tale principio avvicina il criterio della competenza a quello della cassa).
- Sul versante delle entrate tale principio è attuato attraverso il FCDE, un fondo rischi dove devono essere appostati accantonamenti al fine di compensare la quota di entrate accertate di incerta riscossione (sanzioni, oneri di urbanizzazione, lotta all'evasione)
- Il criteri di calcolo del FCDE è basato sul rapporto tra incassi e accertamenti degli ultimi 5 anni.
- Nella LF 2016 (e nel bilancio 2017) il FCDE non è incluso nel calcolo del pareggio (vantaggio per gli ET)
- Ma il decreto legislativo 118/2011 obbliga a considerare tale accantonamento al fine del pareggio di parte corrente.

## L'equilibrio finanziario degli ET (3)

- Sul versante della spesa la competenza finanziaria potenziata si realizza attraverso il FPV, che è uno strumento contabile finalizzato a garantire un elemento di flessibilità intertemporale del bilancio, consentendo di rinviare al futuro le entrate accertate poste a fronte di opere già impegnate ma pagabili in esercizi successivi, in modo da mantenere l'equilibrio finanziario tra le entrate e le spese di ciascun esercizio (possibilità di utilizzo di entrate degli anni passati per finanziare investimenti).
- A regime il FPV è neutrale rispetto al saldo. Ciò dovrebbe avvenire dal 2020, poiché nel triennio 2017 – 2019 dovrebbe essere possibile in base alla L243/12 utilizzare gli avanzi di amministrazione per alimentarlo.
- La LB per il 2017 prevede anche la concessione di spazi per investimenti con deroghe al pareggio, con la possibilità di realizzare deficit in base al patto di solidarietà nazionale (per edilizia scolastica, rischio sismico, risanamento idrogeologico)

## IL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI

- L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali (e centrali)
- Il decreto legislativo 118 del 2011 (integrato dal decreto 126 del 2014) risponde ad una finalità primaria della legge 42/09, indicata esplicitamente nell'articolo 2:
  - “armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione ed approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica”.
- Destinatari del provvedimento sono le Regioni, gli enti locali e i loro organismi

## Un processo analogo per le amministrazioni centrali

- Un decreto legislativo gemello (il 91 del 2011), emanato ai sensi della legge 196 del 2009 prevede un percorso analogo per gli enti delle AC (attuato con il regolamento 132 del 2013, che introduce il piano dei conti integrato per le AC)
- e oggetto di rilevanti aggiornamenti con i decreti legislativi 90 e 93 del 2016 e la legge 163 del 2016, che hanno modificato la legge 196/2009 e interessano anche le AT

## Principi e criteri direttivi comuni (1)

- Non a caso la legge 196 del 2009, di contabilità e finanza pubblica, ha indicato principi e criteri direttivi per l'armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni centrali ed ha modificato la lettera h) dell'art. 2 della legge 42/09, per rendere omogenei a questi quelli relativi agli enti territoriali.
- I due decreti legislativi emanati nella metà del 2011 si fondano entrambi su questi principi.
  - la necessità di “adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato;
  - la adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite;
  - la adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune;

## Principi e criteri direttivi comuni (2)

- la definizione di un sistema di **indicatori di risultato** semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali;
- la individuazione del **termine** entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni, in caso di mancato rispetto di tale termine;
- nonché di un **bilancio consolidato** con le proprie aziende società o altri organismi controllati”.

## Il sistema di bilancio

- Si introduce il sistema di bilancio, “strumento essenziale per il processo di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione”.
- Si ribadisce il carattere autorizzatorio del bilancio annuale e la programmazione triennale, sottolineando l’obbligo di allegare l’elenco degli organismi strumentali (i cui bilanci vanno pubblicati su Internet).
- La novità sta nella adozione di comuni schemi di bilancio, anche consolidato e la costruzione di un “sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi del bilancio”.
- **Viene estesa a tutti gli enti la organizzazione del bilancio per missioni e programmi (che rappresentano unità di voto) adottata dalla legge 196/09 per il bilancio dello stato.**

## La questione dei controlli nei comuni

- Con la riforma del 2001 del titolo V è stato smantellato il sistema dei controlli preventivi sugli enti territoriali
- Da allora è iniziato un sofferto processo di ridefinizione dei controlli nella nuova cornice costituzionale
- Le tappe principali
  - La legge La loggia (2003) che conferisce nuove funzioni alla CDC
  - La LF per il 2005 che delinea un meccanismo di coinvolgimento dei revisori contabili che inviano relazioni alla CDC
  - La definizione di indicatori di deficitarietà
  - La potestà per la CDC di indicare correzioni e in caso di inottemperanza portare al dissesto guidato
  - La legge sul federalismo fiscale (il decreto legislativo 149 del 2011)
  - Il decreto legge 174 (predissesto e nuovi controlli)

## RELAZIONI DI MANDATO

- Anche per gli enti locali è stata introdotta la modificazione del decreto 149 del 2011, riguardante l'estensione della relazione di fine mandato, affidata al responsabile finanziario o al segretario generale.
- È inoltre prevista, per garantire “il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa”, anche “una relazione d'inizio mandato, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento” di comuni e province.
- La relazione è predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale ed è “sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco entro il novantesimo giorno dall'inizio del mandato”.
- Sulla base dei risultati della relazione medesima, il presidente della provincia o il sindaco in carica, ove ne sussistano i presupposti, può ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti.

## LA MISURAZIONE DELL'EREDITA' DEL PASSATO

- La disposizione affronta un nodo di grande rilievo: la misura dell'eredità del passato, particolarmente rilevante nel caso di cambio di coalizione.
- L'azione elusiva porta di norma la coalizione uscente a minimizzare lo squilibrio e quella entrante ad enfatizzarlo.
- Anche la coalizione vincente potrebbe essere indotta alla minimizzazione dello squilibrio, per evitare di adottare misure di natura restrittiva che colpirebbero negativamente la cittadinanza dalla quale hanno appena ricevuto il consenso.
- Altra pulsione che può determinarsi nella coalizione vincente è quella della "fuga": di fronte ad un forte squilibrio (magari enfatizzato) la tentazione potrebbe essere quella di rinunciare a governare, cedendo il passo al commissariamento, per addossarne plasticamente i sacrifici alla coalizione che lo ha prodotto

# LA NATURA COMPLESSA DELLO SQUILIBRIO FINANZIARIO

- Con la nuova norma la valutazione è affidata a una figura tecnica, e questo dovrebbe indurre una maggiore oggettività .
- Il significato della disposizione indica anche che lo squilibrio finanziario si compone di diversi elementi, e non può essere ridotto al semplice disavanzo dell'esercizio precedente all'insediamento della nuova coalizione, che è dato dal rendiconto consuntivo.
- Oltre al problema dell'anno elettorale, di norma a cavallo tra le due coalizioni, lo squilibrio si compone:
  - del disavanzo dell'anno  $t-1$ ;
  - di quello dell'anno  $t$  (impegnato prevalentemente dalla coalizione uscente);
  - degli eventuali debiti fuori bilancio;
  - dello sbilanciamento del conto di tesoreria (nel caso in cui questo rappresenti un "gradino" che si riforma istantaneamente tra il 31 dicembre e il primo gennaio di ogni anno);
  - delle fatture passive presenti in bilancio (ricavabili dal conto debiti verso fornitori della contabilità generale);
  - dalle somme a destinazione vincolata da ricostituire

# OBBLIGO DI TRASPARENZA

- L'integrazione del TUEL prevede che gli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, con proprio regolamento, dispongano i modi "di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo di loro competenza".
- La dichiarazione, da pubblicare annualmente, e all'inizio e alla fine del mandato, sul sito internet dell'ente riguarda:
  - "i dati di reddito e di patrimonio con particolare riferimento ai redditi annualmente dichiarati;
  - i beni immobili e mobili registrati posseduti;
  - le partecipazioni in società quotate e non quotate;
  - la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato, o in altre utilità finanziarie detenute anche tramite fondi di investimento, SICAV o intestazioni fiduciarie".
- L'obbligo di trasparenza è individuato come deterrente, per impedire l'uso dell'attività politica come strumento di arricchimento personale, tema particolarmente acuto e persistente in Italia
- Sono previste sanzioni amministrative per il mancato rispetto della norma

## MAGGIORE SEPARAZIONE TRA INDIRIZZO E GESTIONE

- Si rafforza la separazione tra indirizzo e gestione prevedendo per ogni atto della giunta (esclusi appunto quelli di mero indirizzo) il parere di **“regolarità tecnica”** del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del **responsabile di ragioneria** sulla regolarità contabile.
- I pareri sono inseriti nella deliberazione e, se l'organo di governo se ne vuole discostare, deve fornire adeguata motivazione.
- La norma, a parte la richiesta di motivazione in caso di difformità (desumibile peraltro dal sistema normativo), già era prevista dal testo unico.

## L'EFFETTIVITA' DEL PRINCIPIO

- Il problema è quello della concreta applicazione che può presentare diverse criticità:
  - il *policy maker* che prevarica il dirigente per realizzare un obiettivo (il fine che prevale sul mezzo tecnico necessario alla sua realizzazione);
  - il dirigente che riempie il vuoto lasciato dal *policy maker* distratto (si crea un cortocircuito tra indirizzo e realizzazione);
  - la struttura della deliberazione presenta incongruenze (il parere di regolarità tecnica è un mero atto burocratico).
    - In quest'ultimo caso la decisione politica non è coperta sotto il profilo della gestione, e ciò può determinare responsabilità per il *policy maker* che, senza saperlo, può assumere una decisione viziata da irregolarità amministrative, contraddittoria o anche in violazione del principio di legalità .

## LA FRAGILITA' DEI CONTROLLI

- Si ritorna alla problematica dei controlli: caduto il filtro esterno, che annullava o rinviava le determinazioni incongrue, si scopre con grande evidenza la fragilità di quello interno.
- La debolezza della struttura dirigenziale, che spesso caratterizza gli enti locali, travolge il segretario generale, collo di bottiglia orizzontale della struttura amministrativa, insieme al responsabile finanziario, che esprime il parere di regolarità contabile sugli atti con riflessi finanziari.
- Alle esigenze formative, che sono enormi, si aggiunge la necessità di definire modelli, basi informative comuni e confronti a livello di area vasta.

## IL RUOLO DEL RESPONSABILE FINANZIARIO

- Si enfatizza il ruolo del responsabile finanziario che “può essere revocato esclusivamente in caso di gravi irregolarità riscontrate nell’esercizio delle funzioni assegnate”.
- La revoca è disposta con ordinanza del legale rappresentante dell’ente, previo parere obbligatorio del collegio dei revisori dei conti (nel testo originario si prevedeva il parere del Ministero dell’Interno e del Ministero dell’Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato).
- Rispetto alla normativa vigente è aggravata, per questa figura, la procedura che consente al *policy maker* la rotazione dei dirigenti, agendo sull’organizzazione della struttura.
- La revoca dall’incarico è subordinata all’evidenziazione di una specifica fattispecie (“gravi irregolarità”) e all’espletamento di una sub-procedura (il parere obbligatorio preventivo dei revisori interni).

# I PROBLEMI APPLICATIVI

- Il procedimento si fonda sul presupposto, che si vorrebbe accentuare, della separazione tra indirizzo politico e gestione, che spesso non trova pieno riscontro nella concreta realtà di molte amministrazioni locali.
- La contiguità tra responsabile finanziario e *policy maker* è in genere molto stretta, e solo l'alternanza prodotta dal pronunciamento del corpo elettorale può essere in grado, se particolarmente dirompente, di modificare questo equilibrio.
- In questo caso, il nuovo *policy maker*, se la finanza comunale presenta problemi di risanamento che la rotazione del dirigente finanziario potrebbe agevolare, si trova di fronte una procedura più complessa di quella precedente.
- Il risultato potrebbe quindi essere contrario allo spirito della norma, che è stata evidentemente pensata per irrobustire il ruolo di "pivot" tra mezzi e fini, di guardiano del bilancio, che nelle amministrazioni locali dovrebbe svolgere il responsabile finanziario.

## IL CONTROLLO DI GESTIONE

- Con la riformulazione dell'art. 147 del TUEL è meglio specificata la tipologia dei controlli interni.
- Le prescrizioni già esistenti per il **controllo di gestione** già molto ambiziose, sono integrate con nuovi obiettivi.
  - [Norme preesistenti] verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, e tra risultati conseguiti e risorse impiegate;
  - valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza, tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti.

## IL CONTROLLO DI GESTIONE – Le integrazioni (1)

- In primo luogo, s'introduce la necessità di conseguire il **costante controllo degli equilibri finanziari** delle gestioni di competenza, dei residui e della cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno (**ora pareggio**), mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza del responsabile del servizio finanziario (nel suo ruolo di guardiano del bilancio), e l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi.
- In secondo luogo, si prospetta la necessità di valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi della gestione esterni dell'ente, con **la redazione del bilancio consolidato**, attraverso il controllo dello stato di attuazione d'indirizzi e obiettivi della gestione, (con riferimento all'articolo 170, comma 6, che prevede la relazione previsionale e programmatica, ora sostituita dal più impegnativo DUP, Documento Unico di programmazione).

## IL CONTROLLO DI GESTIONE – Le integrazioni (2)

- In terzo luogo si stabilisce di garantire il **controllo della qualità dei servizi erogati**, direttamente e mediante organismi esterni, con l'impiego di *metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni all'ente*.
- In sintesi il controllo di gestione, cui era affidata la verifica dell'azione amministrativa e del rapporto tra risultati e obiettivi, è integrato con il controllo costante degli equilibri finanziari, la redazione del bilancio consolidato e la *customer satisfaction*.

## IL CONTROLLO AMMINISTRATIVO-CONTABILE (1)

- Al controllo di gestione così rideterminato sono affiancati, con specificazioni nuove, il controllo di regolarità amministrativo-contabile e quello strategico, già previsti (e scarsamente attuati) dalla vigente legislazione.
- Il **controllo amministrativo-contabile** individua una fase preventiva di “formazione dell’atto” e una successiva “secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell’ambito dell’autonomia organizzativa dell’ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente”.
- La fase preventiva è basata sul parere di regolarità tecnica del dirigente di settore e il parere di regolarità contabile (e del visto attestante la copertura finanziaria) del responsabile finanziario.

## IL CONTROLLO AMMINISTRATIVO-CONTABILE (2)

- Prima il dirigente predispondeva le “determine” nell’ambito della propria competenza, impegnando le dotazioni di bilancio in gestione, con ampia discrezionalità.
- Se alla “determina” non è data adeguata pubblicità (come spesso si riscontrava nella prassi, fino a tempi recenti), la latitudine del dirigente risulta oltremodo ampliata (può conferire incarichi, acquistare beni e servizi, stipulare contratti senza che questo fuoriesca dalla sfera dei diretti interessati).
- Le nuove norme richiedono l’esplicitazione del parere di regolarità tecnica da parte del dirigente, già risolto nella predisposizione dell’atto, e il parere del responsabile finanziario (che il più delle volte si riduce a visto formale).
- Molto importanti sono, nella fase di formazione dell’atto, la trasparenza (la possibilità cioè per tutti di conoscere il contenuto della “determina”) e il ruolo di filtro del segretario generale del comune, cui può essere affidata una funzione di controllo generale nel processo di formazione dell’atto

## IL CONTROLLO AMMINISTRATIVO-CONTABILE – (3)

- Il segretario generale è direttamente coinvolto nel controllo della fase successiva alla predisposizione dell'atto.
- “Sono soggette al controllo le determinazioni d'impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento”.
- L'uso di tali tecniche potrebbe rivelarsi necessario nei comuni più grandi, in cui è impossibile filtrare l'intera fase di formazione degli atti anche se, per realtà di media grandezza (e nel caso in cui debba essere ripristinato un corretto ciclo amministrativo), è preferibile agire sull'intero universo normativo.
- Si prevede infine un processo di circolazione del controllo, curato dal segretario generale, attraverso la trasmissione dei documenti riguardanti i risultati,
  - ai responsabili dei servizi,
  - ai revisori dei conti
  - agli organi di valutazione dei dipendenti;
  - gli stessi documenti sono inviati anche al “consiglio comunale”.
- Poiché il controllo va associato alla trasparenza integrale degli atti, i risultati potrebbero essere oggetto di specifici rapporti, in cui evidenziare le criticità riscontrate e proporre le metodologie per risolverle.

## IL CONTROLLO STRATEGICO (1)

- Il controllo strategico è quello che serve per verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal consiglio comunale.
- Si è già detto che la mancanza di linee programmatiche più adeguate, anche se spesso inesprese, per enti di area vasta, anziché per comuni anche di piccole dimensioni (la soglia, originariamente fissata in 10.000 abitanti è stata portata a 15.000 nel corso dell'esame parlamentare, con la scansione temporale di cui si è detto), e la debolezza delle strutture interne, esaurisce (con eccezioni) il controllo strategico in un inutile documento appaltato all'esterno.
- Le nuove norme amplificano questo rischio, arricchendo il catalogo delle richieste.

## IL CONTROLLO STRATEGICO (2)

- Il comune dovrebbe, infatti, individuare “metodologie di controllo strategico, finalizzate alla rilevazione
  - dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti,
  - degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti,
  - dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni,
  - delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati,
  - della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa,
  - degli aspetti socio-economici”.
- Solo una struttura di area vasta, capace di acquisire al proprio interno competenze specialistiche, può essere in grado di produrre analisi di questa natura

# IL CONTROLLO SULLE PARTECIPATE (1)

- Il controllo sulle società partecipate introduce alcune novità di complessa realizzazione:
- “l’amministrazione definisce preventivamente.....,
  - gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo standard qualitativi e quantitativi,
  - e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare
    - i rapporti finanziari tra l’ente proprietario e la società,
    - la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società,
    - i contratti di servizio,
    - la qualità dei servizi,
    - il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”.

## IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

- Il catalogo dei controlli interni si chiude con la declinazione di quello riguardante gli equilibri finanziari che è svolto “nel rispetto delle disposizioni dell’ordinamento finanziario e contabile degli enti locali”, e delle norme che regolano il loro concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, e al rispetto dell’articolo 81 della Costituzione
- Le regole che presidiano la decisione di bilancio includono quindi intrinsecamente il raggiungimento dell’equilibrio
- Con le nuove disposizioni sembra si voglia conferire, peraltro a una pluralità indeterminata di soggetti (il responsabile del servizio finanziario, l’organo di revisione, gli organi di governo, il segretario comunale, il direttore generale, ove previsto, i responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità) un controllo di natura tecnocratica nel caso in cui l’equilibrio, conseguito formalmente, nasconda uno squilibrio sostanziale .

## Il catalogo dei pareri dei revisori

- E' precisato dalla norma il catalogo dei pareri dei revisori
  - "1) strumenti di programmazione economico-finanziaria;
  - 2) proposta di bilancio di previsione, verifica degli equilibri e variazioni di bilancio;
  - 3) modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni;
  - 4) proposte di ricorso all'indebitamento;
  - 5) proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia;
  - 6) proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni;
  - 7) proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali"

## I NUOVI CONTROLLI ESTERNI (1)

- Al nuovo quadro dei controlli interni si aggiunge il rafforzamento di quelli esterni, affidati alla Corte dei conti e al Ministero dell'Economia e delle finanze.
- Il nuovo articolo 148 del TUEL dispone che “Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascun ente locale”, e il piano esecutivo di gestione, i regolamenti e gli atti di programmazione e pianificazione degli enti locali.
- Per questo il Sindaco “trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle Linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti”.

## I NUOVI CONTROLLI ESTERNI (2)

- Lo stesso referto è trasmesso anche al presidente del consiglio comunale, al fine di coinvolgere l'assemblea .
- Il coinvolgimento dell'assemblea elettiva è previsto anche nel caso di “lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile”.
- In questi casi “la Giunta, entro dieci giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottopone all'Organo Consiliare il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.
- Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro trenta giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. Altrimenti è previsto l'automatico avvio delle procedure di scioglimento.

## CONTROLLO COLLABORATIVO E SANZIONATORIO

- Fin qui è enfatizzata la connotazione collaborativa della Corte dei conti, sulla scia della riforma intervenuta a metà degli anni novanta.
- Poi, nel periodo seguente, analogamente a quanto disposto in merito ai reintrodotti controlli preventivi per le Regioni, si prevede una sterzata inquisitoria e sanzionatoria, in controtendenza rispetto al percorso normativo e dottrinale dell'ultimo ventennio.
- L'azione collaborativa è confusa con quella ispettiva (Guardia di Finanza, servizi ispettivi della RGS) e sanzionatoria (da 5 a 20 mensilità per il sindaco che non invia il rapporto o lo invia incompleto, sanzioni irrogate dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti).

## CONTROLLO COLLABORATIVO E SANZIONATORIO

- E' evidente che l'ambito collaborativo è antitetico a quello inquisitorio e la confusione tra i due approcci produce paralisi e inefficienza.
- I controlli della RGS sono attivati, anche sulla base delle rilevazioni SIOPE, nel caso in cui si evidenzino:
  - “a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
  - b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
  - c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi;
  - d) aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali”

## CONTROLLO ESTERNO SULLA GESTIONE FINANZIARIA

- Con l'art. 148-bis sono introdotte disposizioni che rafforzano il controllo esterno della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali speculari a quelle disposte per le regioni
  - analisi dei rendiconti degli enti integrati dalle aziende controllate,
  - obbligo di adottare provvedimenti correttivi in caso di rilevazione di squilibri finanziari,
  - preclusione, in caso di non attuazione dei suddetti provvedimenti, dell'attuazione "dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".