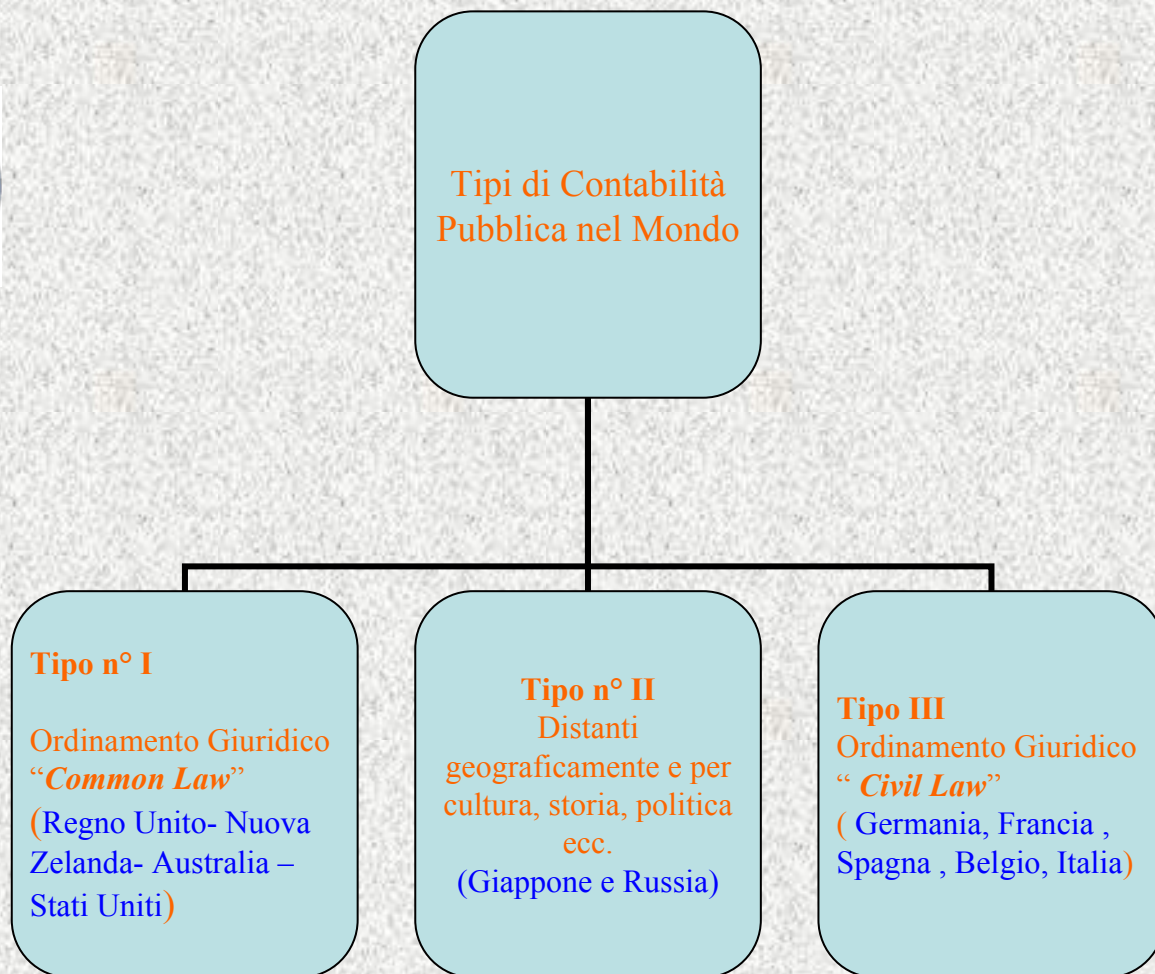


**IL Bilancio Comunale
e l'esigenza di più moderne forme
gestionali dei Servizi Pubblici:
esperienze e criticità a confronto**

By Pino Terracciano

<http://www.pinoterracciano.it>

Contabilità Enti Locali nel Mondo



Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici emanati dalla Comunità Europea e dallo Stato Italiano .



Normativa europea

- Regolamento 1606/2002
- direttiva 2001/65/CE dell'Unione Europea.
- Legge Comunitaria 2003 (art. 25): l'adozione degli IAS/IFRS



Normativa italiana

- articoli 76, 87, 117 della Costituzione Italiana vigente.
- legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3
- Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 170
- finanziaria 2007 - Commissione tecnica per il coordinamento dei rapporti finanziari tra Stato e Autonomie locali compatibili con i criteri di Contabilità Nazionale ed Europea

Contabilità finanziaria – economica / patrimoniale

- **la contabilità finanziaria degli enti pubblici spiega funzioni autorizzatorie o è misuratrice di “fasi di diritto”.**
- **la contabilità economica misura i costi ed i ricavi**
- **La contabilità patrimoniale misura le entrate e le uscite.**

La contabilità finanziaria non è capace di esaminare la gestione nel suo complesso, poiché trascura la rilevazione degli eventi modificativi del patrimonio permanente.

By Pino Terracciano

<http://www.pinoterracciano.it>

Programma

Art. 5 D.lgs.267/2000

1. La regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e su questi ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali.



Obiettivi Generali



Concorso dei Comuni nella determinazione degli obiettivi



Piano e Programmi Regionali



Criteri e Procedure di pianificazione e programmazione



Disciplina compatibilità con i programmi regionali



Interagisce con le linee programmatiche del Sindaco

Formazione Bilancio di Previsione – D.lgs. 267/2000

Programma Regionale di Sviluppo	Art. 5 e 20 Tuel 267/2000
Presentazione Programma Amministrativo dei Candidati a Sindaco	Art. 73 comma 2
Linee Programmatiche relative ad Azioni e Progetti da realizzare nel corso del Mandato	Art. 46 comma 3
Relazione Previsionale e Programmatica	Art. 170 e DPR 326/98
Bilancio Pluriennale	Art. 171
Bilancio Annuale	Art. 162
Piano Esecutivo di Gestione	Art. 169

Il Budget Comunale

Programma
Elettorale



```
graph TD; A[Programma Elettorale] --> B[Relazione Previsionale e Programmatica]; B --> C[Pianificazione Triennale]; C --> D[Budget]; D --> E[Piano Esecutivo di Gestione];
```

The diagram illustrates the process of the municipal budget. It starts with the 'Programma Elettorale' (Election Program) in a red box, which leads to the 'Relazione Previsionale e Programmatica' (Forecast and Programmatic Report) in a blue box. This report leads to the 'Pianificazione Triennale' (Three-Year Planning) in a light blue box, which then leads to the 'Budget' in a yellow box. Finally, the budget leads to the 'Piano Esecutivo di Gestione' (Executive Management Plan) in a light blue box. The flow is indicated by arrows pointing downwards and to the right.

**Relazione
Previsionale
e Programmatica**

**Pianificazione
Triennale**

Budget

**Piano Esecutivo
di Gestione**

Relazione Previsionale e Programmatica



**E' il documento che proietta il programma elettorale
nel bilancio pluriennale con descrizione di massima dei
costi e dei finanziamenti utilizzabili**

Art. 170 D.lgs. 267/2000

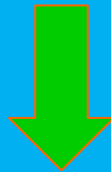
**Pianificazione Triennale
Il Bilancio di Previsione Pluriennale
Art 171 del D.lgs. 267/2000**



È il documento contabile che pianifica la gestione distinguendo di massima la gestione corrente da quella relativa agli investimenti. Si articola per programmi e progetti.

Budget

Il Bilancio Annuale art. 162 del Tuel



Il bilancio di previsione è il documento contabile di raccordo tra la pianificazione e la gestione operativa ed è redatto nel rispetto dei principi di veridicità ed attendibilità, principi sostenuti da analisi riferite ad un adeguato arco di tempo o, in mancanza, da altri idonei parametri di riferimento

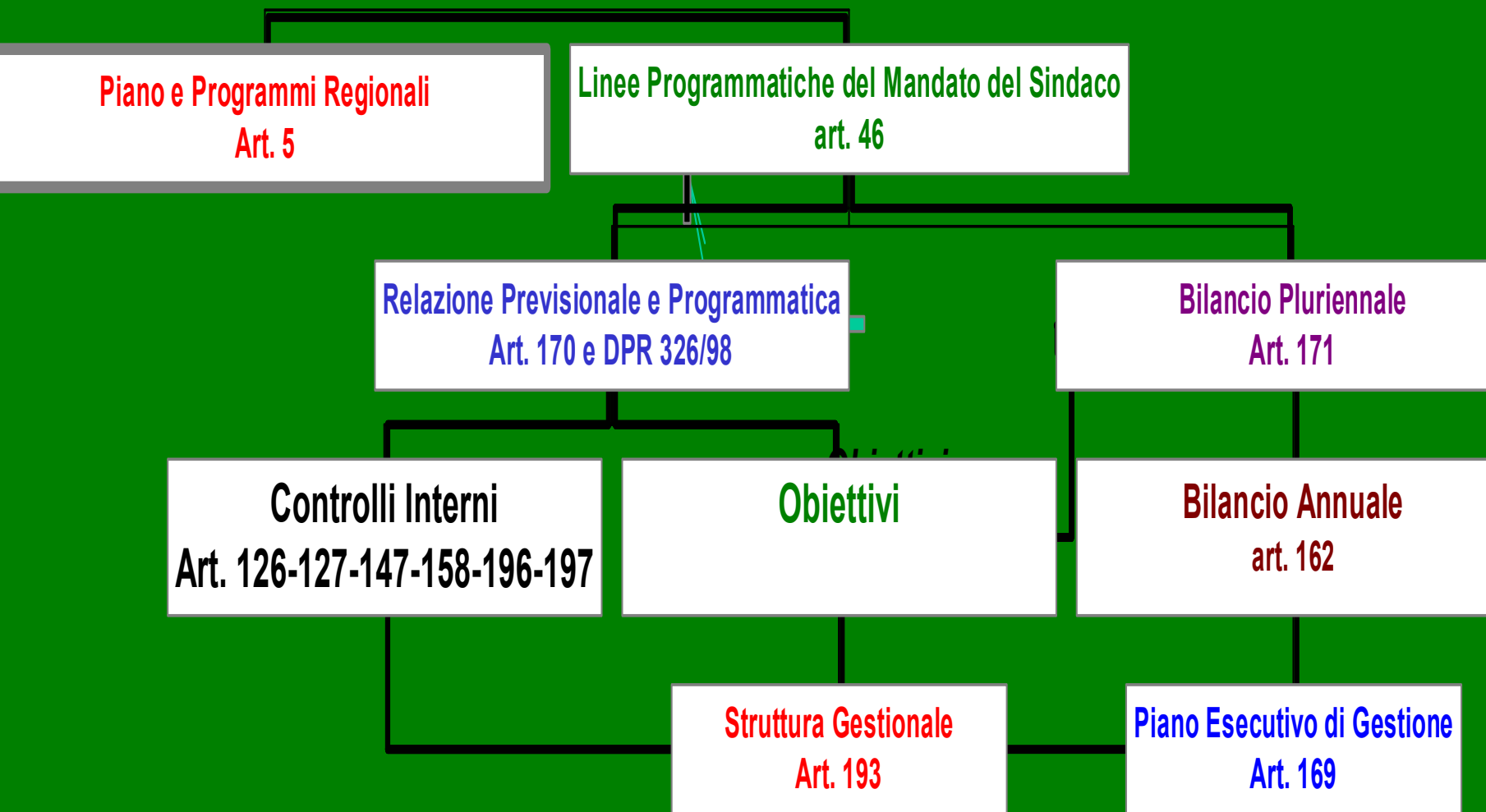
Piano Esecutivo di Gestione (Peg)

Art. 169 del Tuel



Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal Consiglio, la Giunta definisce il Piano Esecutivo di Gestione, determinando gli Obiettivi di Gestione ed affidando gli stessi, con le dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi. Il Peg si articola per capitoli

Riepilogo formazione Bilancio



Criticità Collegio dei Revisori

Compensi e rischi professionali inadeguati

Funzioni art. 239 del Tuel 267/2000

Monitoraggio Consip = sorveglianza e controllo

Programma assunzioni e fabbisogno del personale

congruità contratti di lavoro

costi personale e parametri autonomia finanziaria, tributaria, interessi su entrate correnti etc

Trattative Private e debiti f.b.= denunce Corte

Conti linee guida x bilanci e consuntivi

Patto di Stabilità certificazioni e controlli

Società Partecipate – Incarichi Esterni

Il ruolo dei Revisori dei Conti

Delibera n° 7 del 20/07/2001 della Corte dei Conti

(...) Insieme con gli altri organi di controllo interno – i collegi dei revisori hanno il compito fondamentale di “garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell’azione amministrativa”; insomma, di esercitare il “controllo di regolarità amministrativa e contabile”. (...)

(...) Dall’indagine eseguita, la Sezione ha ricavato il convincimento che i revisori, fatta eccezione per taluni collegi, non hanno pienamente corrisposto alle finalità della legge istitutiva..... (...)

Responsabilità dei Revisori

→ delibera Corte dei Conti

<<i revisori , nella ratio della legge, devono svolgere (una vigilanza) di fondamentale importanza per la legittimità ed il buon andamento della gestione usando la diligenza del buon padre di famiglia, siccome prevista per il mandatario ex art. 1710 del c.c. >> .

Principali esigenze di analisi dei Collegi dei Revisori

- 1 Equilibri di Bilancio:**
corrente – in c/capitale – servizi per c/terzi
- 2 Partecipazioni del Comune**
- 3 Bilancio Consolidato – Parere Sezione Controllo
Lombardia CdC e Apertura anno giudiziario**
- 4 Riflessi dell'inosservanza del Patto sulla città**
- 5 Impunità nelle imputazioni di bilancio**
- 6 Debiti fuori bilancio**

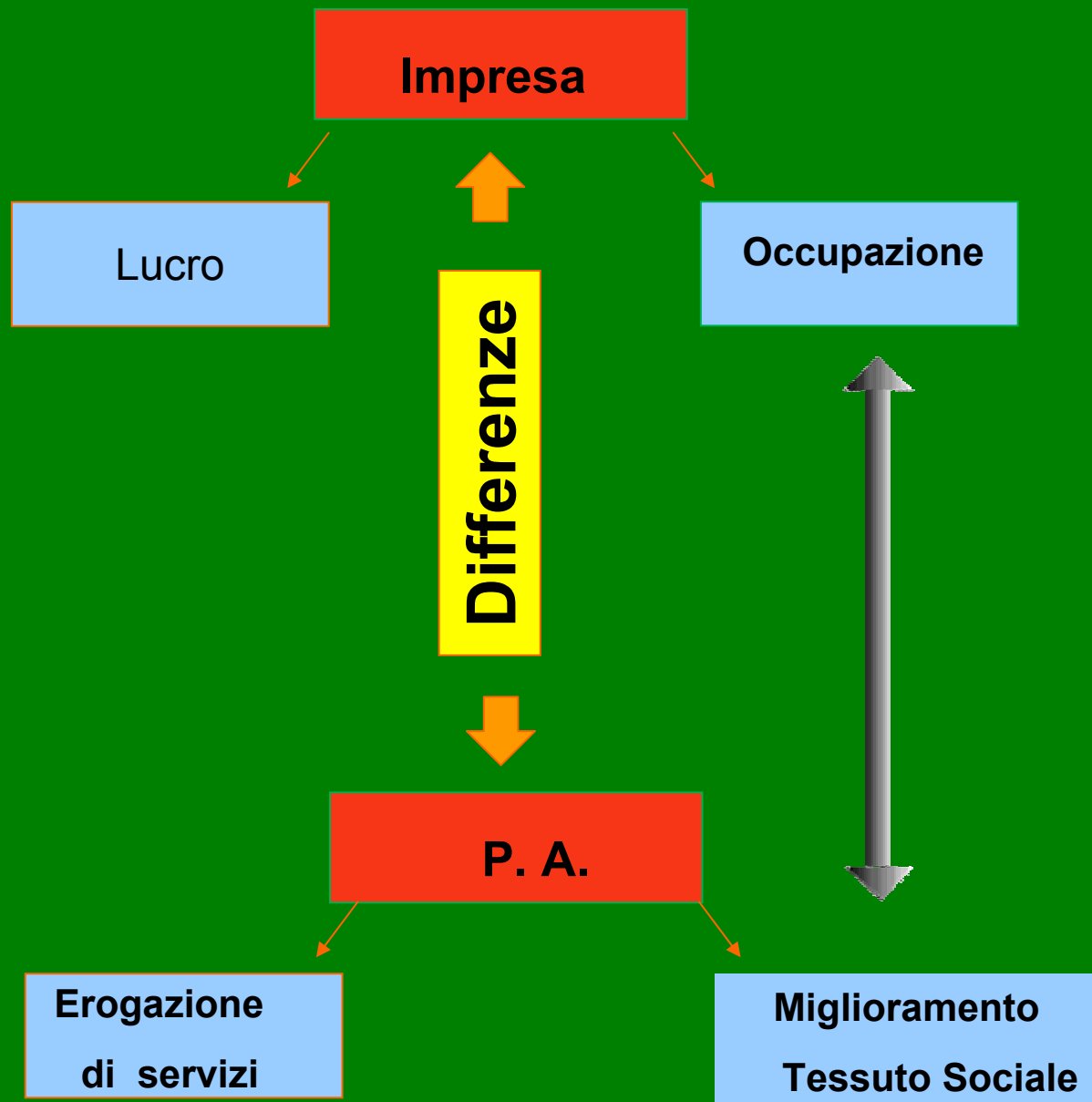
La scelta delle forme di gestione dei Servizi Pubblici

**I programmi di attività nascono
da una attenta analisi
di cosa è più opportuno fare
per poter raggiungere
con efficienza
gli obiettivi assegnati**

Le cause del processo di esternalizzazione dei Servizi Pubblici Locali

- * difficoltà di gestione per nuovi e più articolati bisogni;
- * insostenibilità dei costi connessi alla gestione diretta dei servizi;
- * esigenza di servizi più agili ed estranei ai vincoli del diritto amministrativo;
- * integrazione europea e pressione comunitaria per l'apertura del mercato dei servizi alla concorrenza;
- * liberalizzazione nazionale di alcuni settori dei servizi pubblici;
- * articolazione di molti servizi su base sovracomunale;
- * crisi del modello dell'intervento pubblico in economia.

Partecipate e Pubblica Amministrazione



Consiglio di Stato

Caratteristiche ed elementi del Servizio Pubblico



- a) **Imputabilità e titolarità della Pubblica Amministrazione**
- b) **Soddisfacimento di Interessi Pubblici Generali;**
- c) **Presenza di una organizzazione che assicuri determinate modalità di gestione;**
- d) **Produzione di utilità diretta alla Collettività e non all'Ente**
- e) **Offerta indifferenziata al Pubblico**

Definizione di Servizio Pubblico Locale art. 112 del Tuel

Il servizio pubblico locale è caratterizzato dai seguenti elementi:

- a) **imputabilità** all'ente locale del servizio;
- b) **oggetto** del servizio consistente nella produzione di beni ed attività destinati alla comunità locale;
- c) **scopo** consistente nella realizzazione di fini sociali e nella promozione e sviluppo delle comunità locali.

Le Tappe del Servizio Pubblico

- a) **Legge 103 del 1903 – legge Giolitti sulle municipalizzate**
- b) **Rd n° 253 del 4/2/1923 di riforma della legge 103/1903 (nessuno accenno alle società)**
- c) **Testo Unico n° 2578 del 15/10/1925 – elenco di 19 categorie di servizi pubblici**
- d) **Art. 43 della Costituzione del 1948 (ai fini di utilità generale la legge può riservare o trasferire alla P.A. servizi pubblici essenziali)**
- e) **D.P.R. n° 902 del 4/10/1986**
- f) **Legge 142 del 8/6/1990 art. 22**
- g) **Legge 498/92 – apertura alle società miste -**
- h) **Legge n° 127 del 15/5/1997**
- i) **D.lgs 267 del 18/8/2000**

Le forme di gestione dei Servizi Pubblici Locali art. 113 Tuel

- a) Società di capitali, individuate attraverso procedure ad evidenza pubblica;**
- b) Società a capitale misto, attraverso procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione del socio privato;**
- c) Società a capitale interamente pubblico, a condizione che l'ente eserciti un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante dell'attività con l'ente che la controlla.**

La scelta della forma di gestione e' rimessa alla podesta' discrezionale dell'ente locale

Le modifiche introdotte

Art. 35 della Legge 28/12/2001 di modifica all'art. 113 del Tuel 267/2000:



Art. 113 del Tuel - servizi pubblici locali di **rilevanza industriale**



Art. 113 bis del Tuel - servizi pubblici locali **privi di rilevanza industriale**

Le modifiche introdotte

art 14, comma 1, del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 legge 326/2003 di modifica all'art. 113 del Tuel 267/2000:



Art. 113 del Tuel - servizi pubblici locali di **rilevanza economica**



Art. 113 bis del Tuel - servizi pubblici locali **privi di rilevanza economica**

Le ulteriori modifiche introdotte

**Decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 convertito
in legge 6 agosto 2008 n. 133 art. 23 bis:**

- a) favorire la diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati**
- b) garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni,**
- c) assicurare un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione.**

Il conferimento della gestione

Decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 convertito
in legge 6 agosto 2008 n. 133 art. 23 bis:

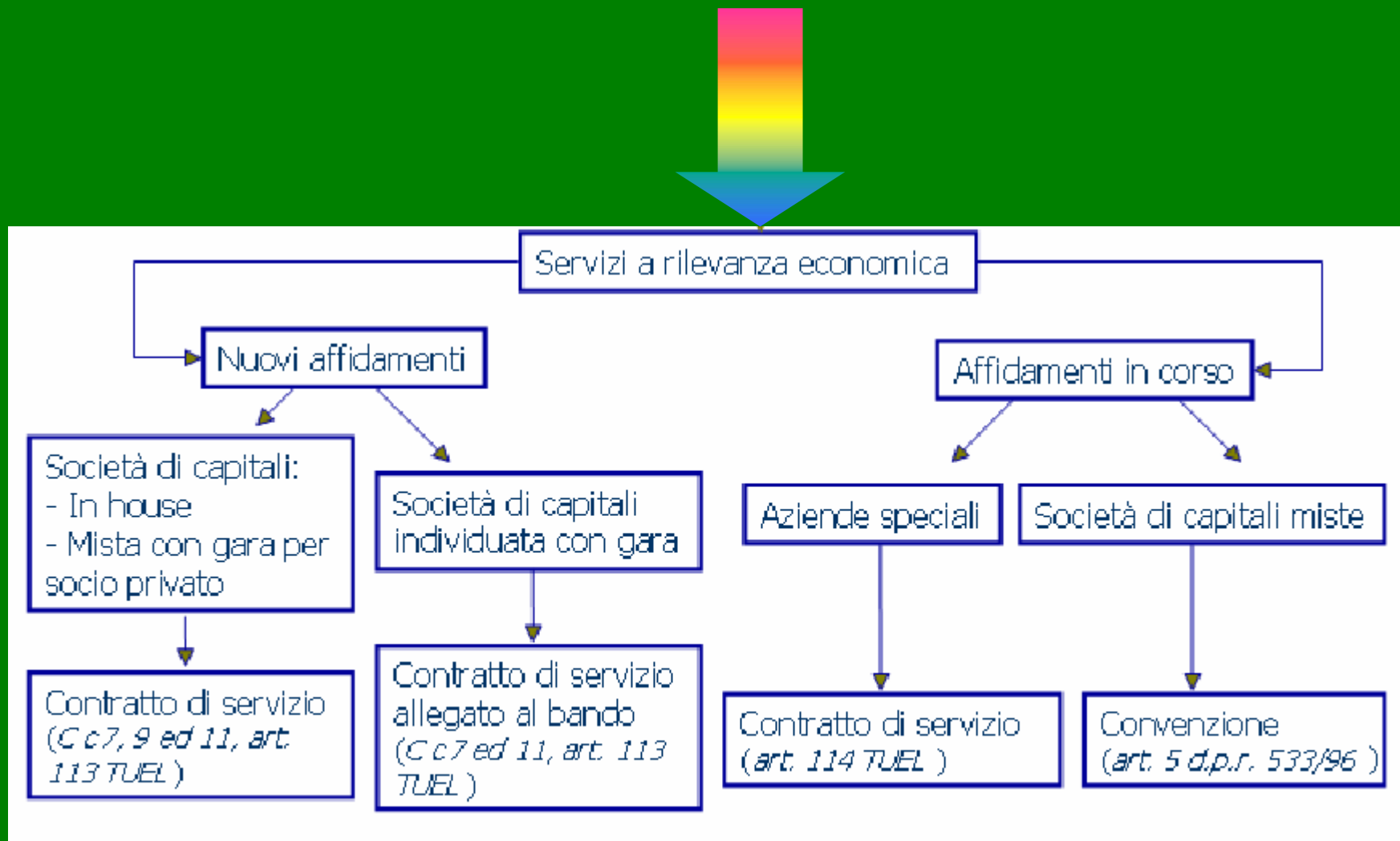
in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di:

- trattato che istituisce la Comunità europea;
- generali relativi ai contratti pubblici;
- economicità, efficacia imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità.
- Trasmissione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore.

Il Contratto di Servizio

Si definisce contratto di servizio il contratto mediante il quale un Ente pubblico affida al gestore lo svolgimento di determinati servizi pubblici, con (eventuale) contestuale trasferimento di pubbliche funzioni, nonché di beni pubblici strumentali allo svolgimento del servizio affidato.

Contratto di Servizio Art. 113 del Tuel





Deliberazione n. 13 / 2008

C o r t e d e i C o n t i

in

Sezione delle Autonomie

nell'adunanza del 16 Settembre 2008

Esito questionari dei Comuni capoluogo e Province anni 2005 e 2006

- 3367 (2813 in società, 554 in altro) partecipazioni in 2231 organismi partecipati, ripartiti in 1791 società ed in 440 altri organismi.**
- La forma giuridica prevalente degli organismi societari è la società per azioni (1029).**
- prevalente è l'attività monofunzione, che supera il 75% dei casi.**
- Delle 3367 partecipazioni, 1834 sono comunali e 1533 provinciali.**
- N° 840 delle 2813 partecipazioni societarie rilevate è con quota superiore al 50% del capitale sociale.**



Deliberazione n. 13 / 2008

C o r t e d e i C o n t i

in
Sezione delle Autonomie

nell'adunanza del 16 Settembre 2008

Esito questionari dei Comuni capoluogo e Province anni 2005 e 2006

Ripartizione per forma giuridica

Organismo	Forma giuridica	Totale	%	%
società	spa	1029	57,42	
	srl	291	16,24	
	consorzio	246	13,73	
	scarl	156	8,71	
	scpa	56	3,13	
	scoop	14	0,78	
Totale società		1792	100,00	80,32
altro	fondazione	151	34,40	
	nd	97	22,10	
	ente	49	11,16	
	istituzione	33	7,52	
	agenzia	22	5,01	
	azspec	22	5,01	
	ato	21	4,78	
	associazione	20	4,56	
	banca	14	3,19	
	azmunicip	3	0,68	
	onlus	3	0,68	
	autorità	2	0,46	
	geie	2	0,46	
Totale altro		439	100,00	19,68
Totale complessivo		2231		100,00



SEZIONE DELLE AUTONOMIE

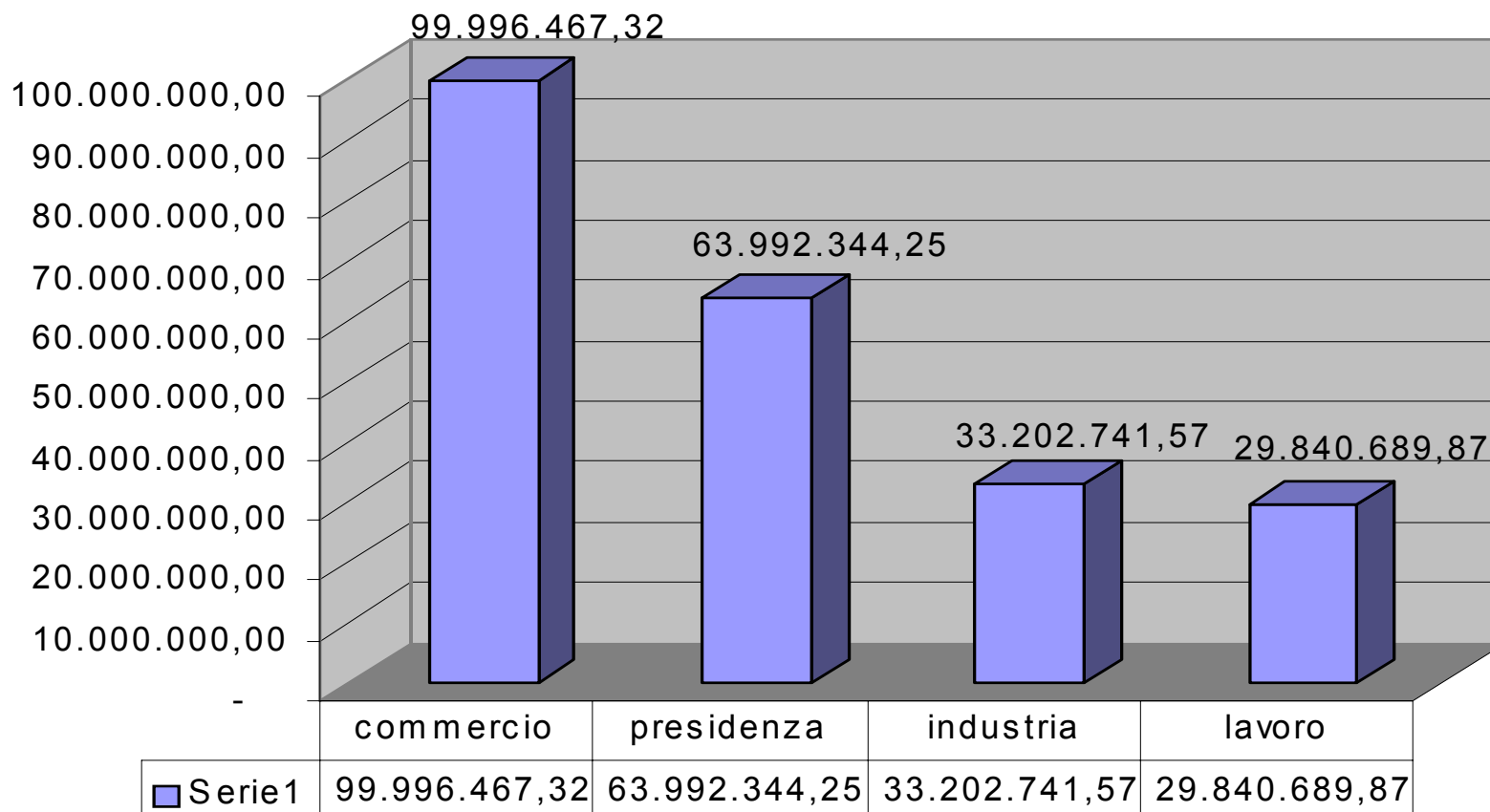
Deliberazione n. 12 /AUT/2008 adunanza del 18 luglio 2008

- **...(...) la Sezione ha esaminato e discusso la proposta di una indagine comparativa, da svolgersi entro l'anno 2009, avente ad oggetto il fenomeno delle partecipazioni in società ed in altri organismi da parte dei Comuni e delle Province;....(...)**
- **Ritenuto provvedere tramite un apposito gruppo di lavoro, nominato dal Presidente, composto da magistrati della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni regionali;...(...)**

Delibera

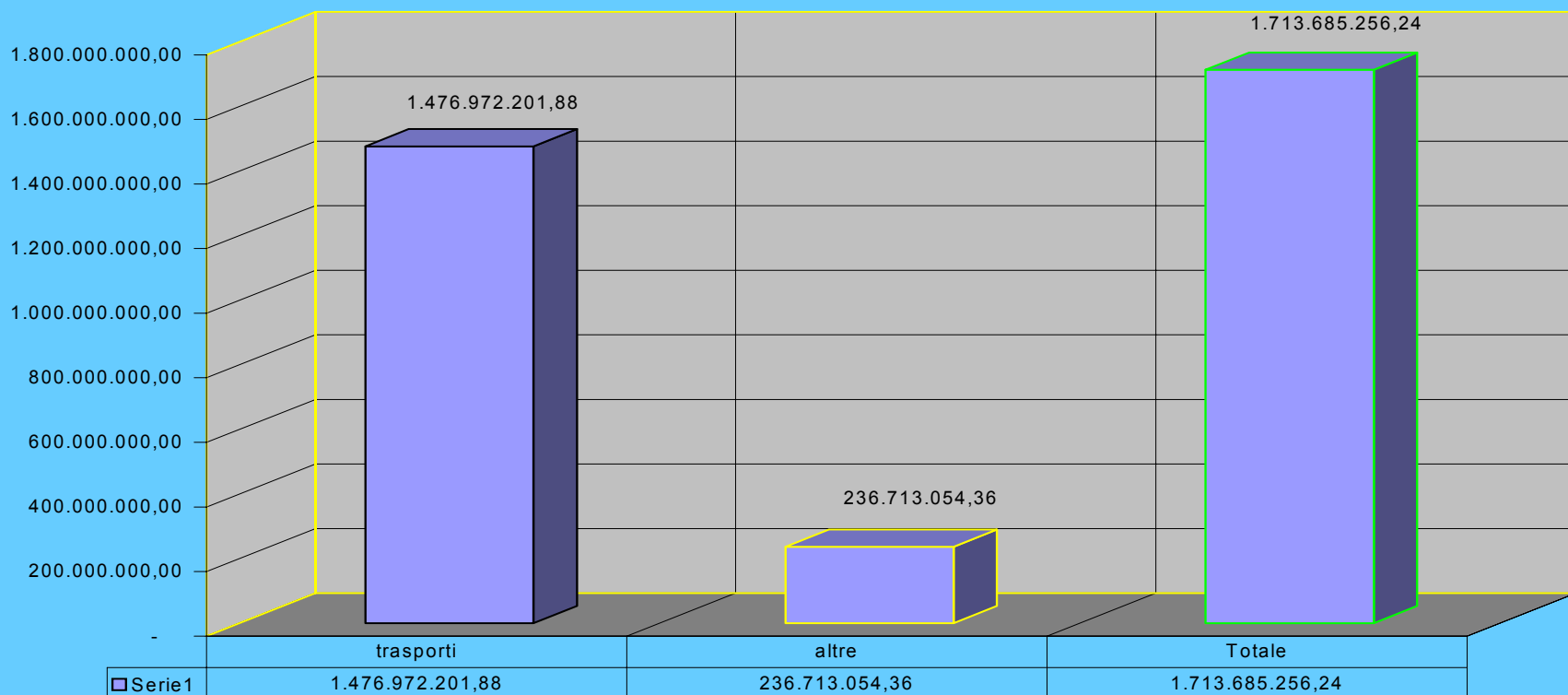
- **di approvare, una indagine comparativa avente ad oggetto gli aspetti principali del fenomeno delle partecipazioni in società ed in altri organismi da parte dei Comuni e delle Province, da svolgersi entro l'anno 2009.**

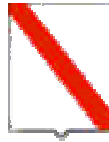
Regione Campania - somme assegnate ad alcune partecipate dal 1/1/1995 al 15 giugno 2006



Somme erogate a 34 Partecipate della Regione Campania dal 1/1/1995 al 15 giugno 2006

Nello stesso periodo, a loro volta, esse assumono altre 59 partecipazioni in ulteriori società che





**Regione Campania
GIUNTA REGIONALE**

SEDUTA DEL 26/09/2008

Deliberazione N. 1552

Oggetto: Patto di Stabilita' 2008 - Autorizzazioni di Spesa

D E L I B E R A

- di considerare di vitale importanza per la Regione la conclusione delle attività del POR 2000/2006, nonché il pagamento di tutte quelle spese, il cui mancato assolvimento arrecherebbe danni patrimoniali certi e gravi all'ente, ovvero grave nocumento alla collettività;
- - di far fronte alle suddette spese anche se la consistenza delle stesse **non permette il rispetto del patto di stabilità interno 2008;**

..... (....)

Collegio dei Revisori dei Conti

Collegio Sindacale

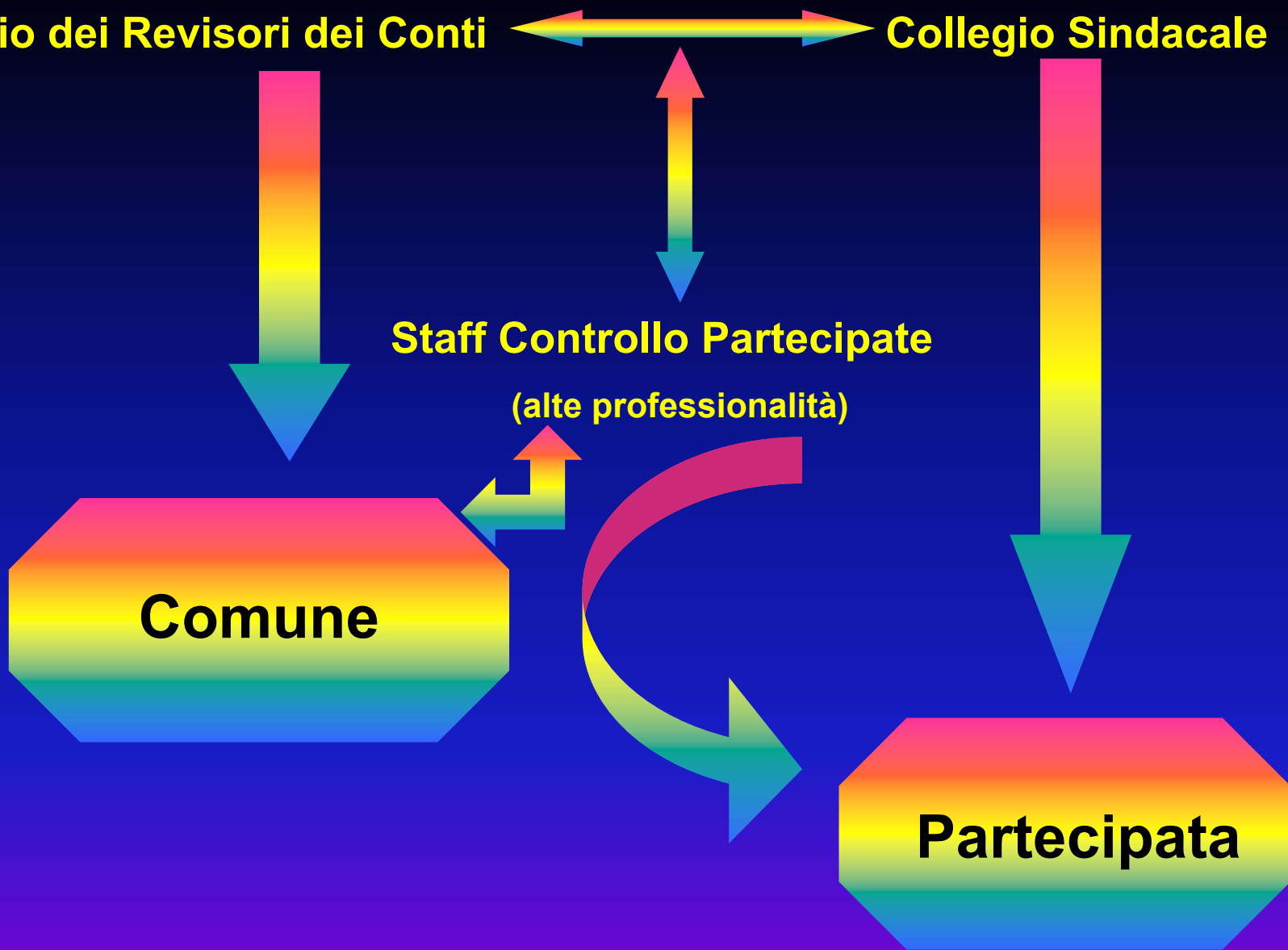
Staff Controllo Partecipate

(alte professionalità)

Comune

Partecipata

Coordinamento e controlli su Partecipate



**IL Bilancio Comunale
e l'esigenza di più moderne forme
gestionali dei Servizi Pubblici:
esperienze e criticità a confronto**

Fine

Cause inefficienza della P. A.

Analisi delle cause di inefficienza della p.a.

l'inadempienza dell'azione amministrativa si afferma in presenza di :



Lavoro svolto in modo caotico;

Informazioni carenti, trascurate, mal custodite;

Improvvisazione delle attività dell'Ente;

Metodi di lavoro antiquati ed obsoleti;

Assenza di regole, di procedure, di modulistiche;

Strumentazioni inadeguate e antiquate;

Il personale non sa utilizzare le strumentazioni;

Il personale è male distribuito e in balia di se stesso;

Inosservanza dei doveri di Pubblico Dipendente;

Assenza di disegni strategici e di programmazione operativa;

Servizi gestiti in maniera superata;

Provvedimenti non eseguiti