



Università degli Studi  
**Mediterranea**  
di Reggio Calabria

# SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE PER LE PROFESSIONI LEGALI

*Insegnamento  
di  
Economia e Contabilità*

a.a. 2013 - 2014

# Indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni e Patto di Stabilità

## Argomenti:

- Le caratteristiche della gestione contabile delle aziende pubbliche
- Il sistema di finanziamento
- Il Federalismo fiscale
- Le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo
- Il trasferimento dei fondi nel sistema accentrato
- L'effetto di competizione nel modello di finanza decentrato
- Il sistema delle rilevazioni nel Bilancio dello Stato
- I principi del bilancio
- Processi decisionali e sistemi di programmazione nel Bilancio dello Stato
- La rappresentazione multi-dimensionale della performance pubblica

*Per ulteriori informazioni....*

*On-line*

[ubaldo.comite@libero.it](mailto:ubaldo.comite@libero.it)

## *Approfondimenti.....*

### ***Management delle istituzioni pubbliche***

Borgonovi E., Fattore G., Longo F., Egea Milano 2013

### ***Il bilancio preventivo nelle amministrazioni pubbliche***

Sicilia M.F., Egea, Milano, 2012

### **Manuale di Contabilità Pubblica**

Orefice M, Direkta, Roma, 2012

### **Codice Commentato di Contabilità Pubblica**

Orefice M. (a cura di), Direkta, Roma, 2012

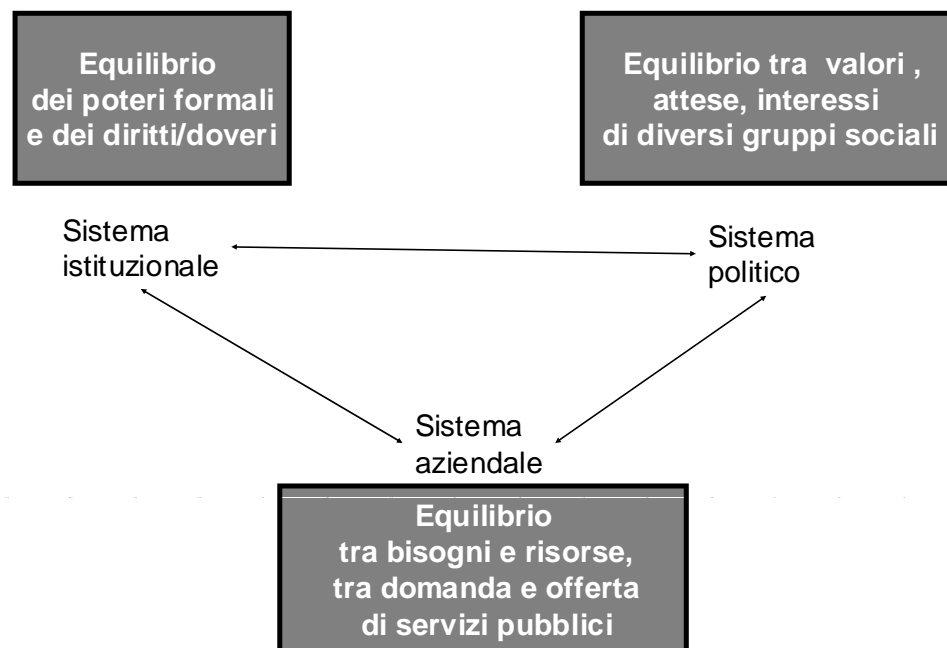
# La contabilità pubblica

Studia l'insieme delle norme positive che attengono alla gestione finanziaria, economica e patrimoniale delle amministrazioni pubbliche, e indica o approfondisce le metodologie affinché la gestione si svolga secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

# Il dibattito sulla pubblica amministrazione

- Questioni di carattere generale e particolare
- Definizione delle priorità dei bisogni (es. tagli alla spesa pubblica)
- Il ripensamento sulla definizione di bisogni pubblici o "meritevoli di assistenza pubblica"
- La valutazione degli effetti del disavanzo sullo sviluppo economico del paese
- Riconsiderazione della "funzione riallocativa" della spesa pubblica

# Il sistema aziendale aspetti istituzionali e politici



**Indebitamento delle pubbliche  
amministrazioni e patto di stabilità**

# Definizione di azienda

- ◆ Secondo i paradigmi dell'economia aziendale:  
**Istituto economico atto a perdurare nel tempo**
- ◆ Secondo i paradigmi del diritto commerciale:  
**Complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa**



# Aziende di produzione

Hanno il fine immediato di aumentare la ricchezza economica, quindi hanno un ciclo di processi (acquisto dei fattori produttivi, loro impiego, cessione dei risultati ottenuti) che iniziano e si concludono dando vita a "valori economici, definiti in scambi realizzati nei differenti sistemi di mercato" espressi monetariamente.

# Aziende di consumo (o erogazione)

In questo tipo di aziende il ciclo economico si completa tramite la destinazione di ricchezza espressa monetariamente al soddisfacimento dei bisogni, il che produce utilità non definita e non misurata da un valore di scambio ma dal benessere fisico e psichico delle persone, dall'affermazione e riconoscimento del loro prestigio, dal trovarsi bene con altre persone di cui si condividono valori, idee, affetti.

# Aziende di consumo (segue)

Le aziende di consumo sono “private” se soddisfano bisogni propri e limitati di specifici individui o gruppi sociali (famiglie, associazioni private, ecc.).

Le aziende di consumo sono “pubbliche” se soddisfano bisogni comuni o bisogni considerati rilevanti e prioritari dalle diverse comunità.

# Azienda pubblica e impresa pubblica

◆ *Nell'azienda pubblica (enti territoriali e non):*

una parte delle risorse finanziarie è ottenuta non tramite il corrispettivo dei servizi ceduti ma tramite tributi/contributi e/o altre forme di prelievo coattivo.

◆ *Nell'impresa pubblica:*

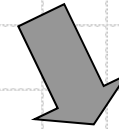
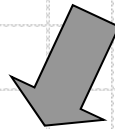
istituto autonomo sul piano giuridico e/o economico si svolgono processi di produzione di beni (servizi) di pubblica utilità o di pubblico interesse che sono ceduti verso il corrispettivo di un prezzo di scambio.

# Aziende pubbliche composte

Gli istituti pubblici territoriali nati originariamente per svolgere processi di consumo pubblici, hanno nel tempo ampliato il loro campo di intervento anche allo svolgimento di processi di produzione in senso economico, prendendo il nome di aziende pubbliche composte. Sono definite come **aziende pubbliche** (in quanto sistema di processi economici di un istituto pubblico) **composte** (poiché svolgono congiuntamente processi di consumo e di produzione in senso economico).

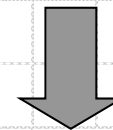
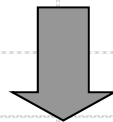
# In base al contenuto dell'attività svolta....

## Azienda di erogazione



*Azienda di erogazione pura*

*Aziende composte*

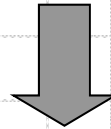


*Nelle quali non si svolge alcuna attività di produzione (es. famiglie)*

*Nelle quali si svolge contemporaneamente una attività erogativa e un'attività di produzione strettamente connessa alla prima e dalle quali si traggono direttamente o indirettamente mezzi di consumo.*

# Secondo la natura del soggetto....

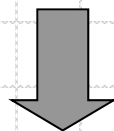
**Aziende di erogazione pubbliche**  
(quelle il cui soggetto giuridico è una persona giuridica di diritto pubblico)



- *Enti territoriali*
- *Enti istituzionali*
- *Fondazioni e associazioni pubbliche*

# Secondo la natura del soggetto....

**Aziende di erogazione private**  
(quelle il cui soggetto giuridico è una persona fisica o una persona giuridica di diritto privato)



- *Aziende familiari*
- *Associazioni private*
- *Fondazioni private*



# Il concetto di valore di scambio

**Azienda di produzione:** il fine immediato è quello di aumentare il valore complessivo come differenza tra valore di scambio dei beni impiegati e valore di scambio dei beni e degli effetti prodotti.

**Azienda di consumo:** il fine immediato è quello di trasformare la ricchezza misurata da valori di scambio in altri tipi di valori (es.: utilità percepita come stato di benessere determinato da bisogni soddisfatti, valore affettivo appagato dall'acquisto di un oggetto che incontra i propri gusti).

# Una definizione... efficace di Amministrazione Pubblica

L'Amministrazione Pubblica è un'attività per conto altrui, giacché si innesta in un contesto più vasto che evidenzia un sistema di fini e di valori appartenenti ad una collettività.

Deve rispondere, non solo in termini di legalità e di legittimità (per cui l'ordinamento predispone mezzi autonomi di controllo), ma in termini di conseguimento degli scopi e di ottenimento dei risultati.

# Le ragioni che ci inducono ad interessarci dell'Amministrazione Pubblica...

- ◆ Crescente peso del settore pubblico nell'economia
- ◆ Basso livello di produttività del settore pubblico
- ◆ Rilevanza della qualità delle infrastrutture e dei servizi pubblici nonché del livello di efficienza dell'amministrazione pubblica
- ◆ Maggiore attenzione alla qualità della vita
- ◆ Crescente peso della qualità delle amministrazioni nell'influenzare il consenso politico

# Le diverse accezioni di Amministrazione Pubblica

- ◆ **In termini funzionali:** procedimento di messa in atto di norme, ovvero quel procedimento grazie alla quale determinate regole sono tradotte in decisioni specifiche, per casi singoli.
- ◆ **In termini istituzionali:** attività svolta nell'ambito di enti/istituti pubblici per attuare confronti con l'attività che persegue gli stessi fini (salute, istruzione) svolta da altri soggetti, al fine di compararne vantaggi e svantaggi.
- ◆ **In termini strutturali:** apparati di cui il governo si avvale per esercitare la funzione primaria (tradurre in decisioni specifiche determinate regole).

# Le diverse accezioni di Amministrazione Pubblica (segue)

- ◆ **In termini economico-politici:** interazione tra organi politici ed amministrativi in sede di preparazione del bilancio.
- ◆ **In termini quasi giurisdizionali:** produzione di direttive di governo per un caso specifico che spesso costituiscono un precedente per decisioni successive.

# Il concetto di Amministrazione Pubblica...

L'amministrazione può essere considerata come:

- ◆ Azienda di sproporzionate dimensioni che fornisce dei prodotti singoli
- ◆ Insieme di persone che hanno specifici interessi professionali e intrattengono tra di loro e con gli altri delle particolari relazioni sociali
- ◆ Cura di interessi di persone disomogenee tra loro, prese in considerazione con il nome di cittadini (in senso ampio e generico comprendendo anche cittadini stranieri emigrati) o di popolo, costituenti l'elemento principale in relazione a diversi insediamenti territoriali (Comuni, Province, Regioni, Stato italiano, Comunità Europea)
- ◆ Funzione di servizio ai cittadini
- ◆ Attività strumentale all'interesse di terzo
- ◆ Attività manageriale all'interno dello stesso apparato burocratico

# Amministrazione pubblica e privata 1

Per l'amministrazione privata (di impresa) il sistema decisionale fa riferimento al sistema di mercato, che presenta le seguenti caratteristiche:

- ◆ Ogni scambio di beni (merci e servizi) effettuato tra soggetti diversi dà origine a un valore economico diretto e specifico, misurato da un prezzo espresso in unità monetarie
- ◆ I soggetti che attuano gli scambi sono autonomi e indipendenti
- ◆ L'equilibrio del mercato viene perseguito e realizzato dall'insieme di molteplici scelte di convenienza particolare, ossia espresse caso per caso su scambi potenziali
- ◆ L'effetto di ritorno in termini di consenso e/o di giudizio su chi amministra è strettamente collegato alla generazione di valore economico

# Amministrazione pubblica e privata 2

Per l'amministrazione pubblica il contesto di vincoli-opportunità di scelta fa riferimento a sistemi non di mercato, ovvero a sistemi istituzionali che presentano le seguenti caratteristiche:

- ◆ Gli scambi si effettuano tra soggetti diversi, ma per una parte dei beni ceduti si genera per il destinatario un'utilità cui non corrisponde un valore di scambio misurato da un prezzo espresso in unità monetarie (servizi ceduti a titolo gratuito).
- ◆ I soggetti che attuano gli scambi sono autonomi, ma uno di essi (l'ente pubblico) è dotato di poteri sovraordinati



# Amministrazione pubblica e privata 3

- ◆ L'equilibrio dell'insieme degli scambi non scaturisce dal susseguirsi di valutazioni di convenienza particolare, ma discende da scelte di ordine superiore (ad es. vincoli derivanti da tetti massimi di spesa pubblica o da piani pluriennali di intervento pubblico)
- ◆ L'effetto di ritorno in termini di consenso e/o i giudizi su chi amministra non sempre è collegato alla generazione o al mantenimento di un valore aggiunto ma anche, e in alcuni casi soprattutto, alla condivisione delle scelte (motivi ideologici, appartenenza a una determinata forza politica, ecc.) o a un'efficace gestione dell'immagine e dell'informazione esterna

# Lo Stato

Forma di organizzazione politica tramite cui sono stabilite regole comuni per ambiti e funzioni fondamentali per la società (giustizia, difesa, ecc.) comporta:

- ◆ Accettazione di un sistema di regole di convivenza sociale
- ◆ Delega del potere di stabilire, cambiare o far rispettare le regole (di conseguenza potere di "regolazione") ad alcuni organi c.d. istituzionali
- ◆ Attribuzione a tali organi di poteri sovraordinati rispetto al resto della Società

# Il potere di amministrare

**Delega indiretta:** la popolazione delega tramite elezione i propri rappresentanti negli "organi elettivi" (es. Parlamento); questi a loro volta nominano gli "amministratori" (es. Governo)

**Delega diretta:** la popolazione elegge i propri rappresentanti negli organi legislativi e di indirizzo ed attribuisce direttamente il potere di amministrare (es. Comune e Provincia)

# Amministrazione privata e pubblica

	<b>Amm. Privata</b>	<b>Amm. Pubblica</b>
<b>Fine</b>	Persegue il benessere individuale o particolare	Persegue il benessere generale di una collettività
<b>Condizioni di base</b>	Risorse limitate	Risorse limitate
<b>Criteri guida</b>	Efficienza e razionalità economica	Efficienza e razionalità economica
<b>Criteri di scelta</b>	Sistema di mercato	Sistema " non di mercato"

# Le caratteristiche della gestione delle aziende pubbliche

- L'eterogeneità dei prodotti e delle attività
- L'assenza del prezzo di cessione dei prodotti
- La formalizzazione dell'attività amministrativa
- L'interdipendenza tra tempi e ritmi della gestione e tempi e ritmi istituzionali
- La presenza dell'effetto annuncio
- Razionalità economica e istituzioni
- Complessità e valutazione dell'attività amministrativa
- Stimoli al miglioramento

# L'eterogeneità dei prodotti e delle attività

Gli istituti pubblici si caratterizzano per la molteplicità dei servizi offerti e delle attività svolte:

- ◆ Emanazione di leggi (in funzione di regolatore di rapporti sociali)
- ◆ Emanazione di atti amministrativi (in funzione di soggetto diretto di rapporti giuridici)
- ◆ Produzione di beni pubblici o collettivi "puri" (non escludibili nell'uso, ad es.: la difesa nazionale)
- ◆ Produzione di altri beni (ritenuti meritevoli di tutela pubblica, ma fornibili anche dai privati, (es.: istruzione, difesa ecc.)
- ◆ Erogazione di trasferimenti finanziari (imprenditoria giovanile. co-finanziamento di nuove iniziative, ecc.)
- ◆ Elaborazione di indirizzi, programmi volti a coordinare comportamenti economici e sociali.

# L'assenza del prezzo di cessione dei prodotti e il prelievo coattivo delle risorse

Nel settore pubblico le risorse impiegate nei diversi processi finalizzata a produrre valore per la società non derivano da scelte volontarie dei cittadini, ma sono in gran parte prelevata d'autorità.

La tassazione rappresenta quindi la modalità tipica del funzionamento degli istituti pubblici.

Per quanto concerne invece i beni e i servizi prodotti dalla P.A., questi sono ceduti in tutto e in parte, senza un diretto corrispettivo economico (prezzo) o con tariffe che contribuiscono alla copertura del costo fissato al di fuori della legge di mercato.

# L'assenza del prezzo di cessione dei prodotti e il prelievo coattivo delle risorse

## Conseguenze:

- ◆ La mancanza di prezzo rende del tutto inefficiente il principio del valore di utilità del bene, con un conseguente incremento strutturale della domanda.

## Rimedi:

- ◆ Aumento dell'informazione focalizzata a sensibilizzare l'opinione pubblica sul fatto che ogni servizio ha comunque un costo.



# La formalizzazione dell'attività amministrativa

Per raggiungere i loro fini, le istituzioni si avvalgono di forme di autorità e di azioni coattive.

Dall'esigenza di garantire la collettività rispetto alla correttezza e alla legittimazione dell'azione pubblica, deriva il ricorso alla c.d. formalizzazione.

La formalizzazione riguarda:

- ◆ Gli organi
- ◆ La successione delle diverse operazioni
- ◆ I tempi di svolgimento delle attività
- ◆ Il modo di concretizzare le decisioni (atto formale)
- ◆ Gli elementi che devono essere presenti esplicitamente negli atti
- ◆ L'esistenza di particolari condizioni (ad es. l'urgenza)

# La formalizzazione dell'attività amministrativa (segue)

Nell'amministrazione pubblica la forma assume rilevanza di sostanza, in quanto la presenza di meccanismi o procedure formali rappresenta uno strumento di confronto, mediazione e tutela degli interessi.

Sul piano dello svolgimento dell'attività si producono una serie di conseguenze.....

# La formalizzazione dell'attività amministrativa (segue)

Una prima conseguenza della formalizzazione riguarda la preferenza data, nel processo di analisi dell'attività amministrativa e nella conseguente trasposizione sul piano organizzativo, al paradigma

Istruttoria → Deliberazione (decisione formale) → Esecuzione

rispetto al paradigma:

Informazione → Decisione → Operazione → Risultato

# La formalizzazione dell'attività amministrativa (segue)

Al contrario il paradigma

Informazione → Decisione → Operazione → Risultato

è centrato sul risultato finale, rappresentato dall'idoneità di una decisione a dare soluzione a un problema e dalla razionalità di tale soluzione. Esso sottolinea gli elementi di contenuto rispetto ai modi e alle forme delle varie fasi:

- Acquisizione di conoscenze con la fase dell'informazione
- Confronto e scelta tra alternative con la fase della decisione
- Soddisfacimento del bisogno con la fase dell'operazione

Tale paradigma ha il pregio di consentire la definizione di una responsabilità globale con riguardo o meno al conseguimento del risultato.

# Interdipendenza tra tempi e ritmi della gestione e tempi e ritmi istituzionali

I fatti economici e gestionali vengono influenzati da eventi come:

- ◆ Le elezioni
- ◆ La formazione degli organi di governo
- ◆ La crisi degli organi di governo
- ◆ I tempi tecnici di ordine formale (convocazione di assemblee, ecc)

Tutto ciò porta a improvvise accelerazioni o repentini blocchi decisionali e operativi della P.A..

# Effetto annuncio

Un aspetto particolare dell'influsso delle condizioni istituzionali è costituito dall'effetto "annuncio".

In generale, acquisire il consenso dell'ambiente esterno è essenziale per qualsiasi azienda.

Per la P.A., il consenso è fortemente influenzato dalle attese che si generano a seguito della presentazione di programmi, intenzioni, promesse.

Nella percezione collettiva, ciò induce a ritenere i programmi già realizzati nel momento in cui se ne annuncia l'avvio, con possibilità che siano influenzate le varie espressioni di consenso quali:

- ◆ Il voto
- ◆ Il sostegno dell'opinione pubblica
- ◆ Il sostegno dei media
- ◆ La reazione dei mercati finanziari

## Effetto annuncio (segue)

Questo fenomeno si basa sulla convinzione che la soluzione dei problemi dipenda dalla volontà politica e non da condizioni oggettive. La mancata realizzazione dei programmi, nel c.d. "bilancio dei cento giorni", condurrà al verificarsi dell'effetto "boomerang" scaturente dal rapporto squilibrato tra tempo disponibile e complessità dei problemi.

# Il bilancio dei 100 giorni

Nel campo dell'amministrazione pubblica, e più in generale dell'intervento pubblico, è invalsa la prassi del "bilancio del primo periodo dell'amministrazione" (comunemente chiamato bilancio dei primi 100 giorni).



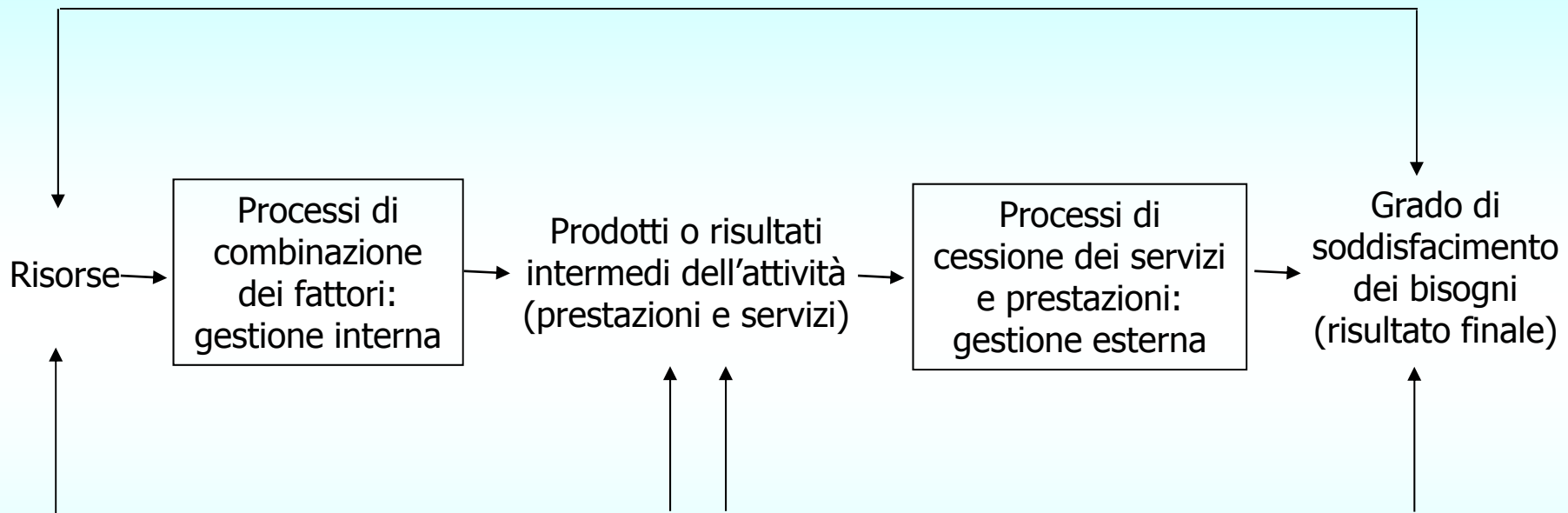
# Il bilancio dei 100 giorni (segue)

Si tratta di una prassi che:

- Non ha basi scientifiche, ma trae origine dal convincimento che tale periodo sia sufficiente per verificare la coerenza tra programmi e prime attuazioni, in definitiva per valutare la credibilità dei nuovi detentori del potere politico-amministrativo
- Non tiene conto della complessità dei problemi, che impedisce di ottenere risultati di cambiamento in tempi così brevi
- Accentua l'orientamento al breve periodo
- Induce a proporre all'opinione pubblica consuntivi basati più sui provvedimenti formali adottati che non sui risultati ottenuti
- È tanto più necessaria per quelle forze politiche che hanno fatto leva su fattori emotivi e su un elevato effetto annuncio al fine di acquisire il consenso
- Ha contenuto propagandistico

# Complessità e criteri di valutazione dell'attività amministrativa (segue)

Rapporto logico e tradotto in differenti sistemi di misurazione:  
valutazione di economicità



Rapporto logico e tradotto in differenti sistemi di misurazione:  
valutazione di efficienza  
(tecnica, organizzativa, economica)

Rapporto logico e tradotto in differenti sistemi di misurazione:  
valutazione di efficacia

# Riforme e analisi economico-aziendale

La P.A., deve attraverso gli Enti di sua diretta emanazione soddisfare "bisogni pubblici".

Tali enti esercitano la funzione economica di provvedere a forme di produzione di beni e servizi "non destinati alla vendita" e comunque svincolati almeno parzialmente dal mercato.

Si tratta dei c.d. "beni pubblici", i quali soddisfano una sfera di bisogni potenzialmente molto ampia.

# Riforme e analisi economico-aziendale

(segue)

Quindi, esistono in ogni società bisogni pubblici e collettivi, ma questi non sono definibili in modo rigido e deterministico.

Essi rappresentano esigenze umane e sociali di complessa e variabile determinazione.

Alcuni bisogni potranno essere definiti "pubblici", in quanto gli enti e gli istituti pubblici avranno dimostrato la capacità di intervenire su di essi con modalità preferibili rispetto alle alternative disponibili in altre sfere.

# Riforme e analisi economico-aziendale

## (segue)

Le P.A. legittimano la loro presenza in quanto producono valore per la società, cioè si dimostrano capaci di ottenere risultati che valgono nella percezione dei cittadini (creazione di valore pubblico).

Esprimono, quindi, la capacità di soddisfare bisogni e produrre valore pubblico, in condizioni di "economicità" rispetto a modalità alternative

# Il sistema di finanziamento

- L'aspetto finanziario della gestione ordinaria
- I proventi dalla gestione straordinaria di smobilizzo del patrimonio
- Il ricorso al prestito
- La rilevanza delle diverse fonti di finanziamento

# L'aspetto finanziario della gestione ordinaria

Per **gestione d'azienda** si intende il sistema di operazioni da quest'ultima svolte per raggiungere i propri fini.

All'interno di essa si evidenzia la dimensione finanziaria che consiste nel reperimento dei mezzi finanziari a loro volta utilizzati per acquisire i fattori produttivi che consentono il proseguimento della gestione.

# L'aspetto finanziario della gestione ordinaria (segue)

Nelle **aziende di produzione** che operano tramite il sistema di mercato, la disponibilità dei mezzi finanziari per lo svolgimento della gestione avviene originariamente tramite il conferimento di coloro che intendono assumersi il rischio economico dell'attività e in via ordinaria tramite il corrispettivo ottenuto per la cessione dei beni prodotti.

I mezzi finanziari così ottenuti sono impiegati per l'acquisizione dei fattori produttivi reali tramite operazioni di acquisto nelle quali si determinano prezzi (costi) che esprimono le valutazioni di convenienza delle aziende ad avere la disponibilità di quei beni



# L'aspetto finanziario della gestione ordinaria (segue)

Nelle **aziende pubbliche**, invece, il finanziamento della gestione può essere classificato suddividendo la natura delle operazioni da cui sono originati i flussi di entrata, e precisamente:

- Gestione ordinaria, che a sua volta può essere suddivisa in gestione caratteristica (tributi, prezzi per i servizi prodotti ed erogati, trasferimenti da altri enti pubblici e altri proventi) e gestione patrimoniale (proventi dal patrimonio)
- Gestione straordinaria, collegata allo smobilizzo e alla permuta del patrimonio, al ricorso al prestito per motivi e con forme tecniche varie, ai trasferimenti e proventi straordinari

# L'aspetto finanziario della gestione ordinaria (segue)

Gestione ordinaria

Gestione caratteristica

- Tributi: imposte e tasse
- Prezzi di cessione dei servizi: tariffe e prezzi politici
- Trasferimenti da altri enti pubblici: indistinti, a finalizzazione generale e a destinazione specifica e vincolata

Gestione patrimoniale

- Canoni di locazione
- Rendite da titoli mobiliari e immobiliari
- Proventi dalla gestione reddituale del patrimonio

# L'aspetto finanziario della gestione ordinaria (segue)

## Gestione straordinaria

Stabilizzo e permuta del patrimonio

- Privatizzazioni
- Cessione di immobili pubblici
- ecc.

Ricorso al debito

- Mutui e prestiti
- Emissioni obbligazionarie (BOT, BOC, ecc.)
- Strumenti di finanza innovativa

Trasferimenti straordinari  
Per opere specifiche

- Contributi per la costruzione di grandi infrastrutture (metropolitane, ecc.)
- Contributi per eventi di rilievo internazionale (Giubileo, Olimpiadi, ecc.)

# I tributi

Sono correlati alla natura istituzionale e allo svolgimento di funzioni.

Rispondono a bisogni non esclusivi e non divisibili (funzioni indistinte)

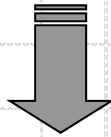
Il tributo rappresenta:

- sul piano giuridico un prelievo coattivo di ricchezza;
- sul piano economico, il corrispettivo indiretto per lo svolgimento delle funzioni e l'erogazione di servizi indistinti per la collettività

# I tributi: imposte e tasse

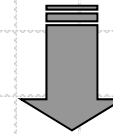
I tributi si suddividono in:

**Imposte**



correlate al reddito, al patrimonio e comunque non collegato operativamente a qualche prestazione dell'azienda pubblica

**Tasse**



collegate ad una prestazione dell'azienda pubblica a favore del cittadino

# I prezzi di cessione dei servizi

L'evoluzione dell'intervento pubblico si è caratterizzato nel tempo per la produzione di beni a carattere privato, a favore dei cittadini (resi pubblici per scelta politica e/o sociale).

Per tali beni l'azienda pubblica può farsi pagare un prezzo che può essere:

- prezzo di mercato
- prezzo sociale
- prezzo pubblico
- prezzo politico

# I redditi da gestione patrimoniale e proventi vari

L'azienda può essere proprietaria di patrimoni da reddito (proprietà di immobili, titoli mobiliari, quote di imprese, che possono produrre utili)

Problemi:

- Spesso non si dispone di un inventario aggiornato del patrimonio
- Locazione dei beni immobili a condizioni privilegiate (in assenza di criteri imprenditoriali)

# I trasferimenti da altri enti pubblici

Fanno riferimento a somme erogate:

- dalla Comunità Europea allo Stato
- dallo Stato agli Enti locali e alle Regioni



# I principali fondi in cui si articola il sistema dei trasferimenti Stato - Enti locali

<b>Fondo ordinario</b>	E' dedicato al finanziamento dell'attività corrente degli enti locali; la legge finanziaria annuale ne determina la consistenza e definisce i criteri per la ripartizione delle risorse aggiuntive assegnate mentre, per la restante parte, l'assegnazione avviene sulla base dei contributi degli anni precedenti.
<b>Fondo consolidato</b>	Vi confluiscono tutte le risorse collegate a leggi speciali, quindi contenenti interventi <i>ad hoc</i> per particolari situazioni.
<b>Fondo perequativo per gli squilibri di fiscalità locale</b>	Ha lo scopo di perequare le basi imponibili dei tributi locali. La sua distribuzione avviene prendendo come riferimento il gettito dei tributi e delle addizionali di competenza degli enti locali per la parte obbligatoria, su cui non vi è discrezionalità da parte dell'ente impositore (per esempio ICI all'aliquota base del 4 per mille). I contributi verranno assegnati a quegli enti che mostreranno valori inferiori alla media per abitante della classe demografica di appartenenza.



# I principali fondi in cui si articola il sistema dei trasferimenti Stato - Enti locali

**Fondo per il federalismo amministrativo**  
**Parte corrente**

**Fondo per il federalismo amministrativo**  
**Parte capitale**

Per tali fondi transitano le risorse finanziarie trasferite a seguito del decentramento di funzioni dal livello centrale a quello locale. Il primo fondo è riferito alle risorse per spese correnti, il secondo per le spese in conto capitale. I contributi derivanti da questi due fondi non hanno vincolo di destinazione per gli enti destinatari.

**Fondo unico per gli investimenti**

Al suo interno si trovano il fondo ordinario per gli investimenti e il fondo speciale per gli investimenti. Il primo finanzia contributi in conto capitale specificamente destinati alla realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico secondo gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale stabiliti dalla Regione. Il secondo è destinato alla opere pubbliche nel territorio degli enti in gravissime condizioni di degrado e deriva le sue risorse essenzialmente dai proventi della casa da gioco di Campione d'Italia



# I principali fondi in cui si articola il sistema dei trasferimenti Stato - Enti locali

## **Compartecipazione delle province e dei comuni delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'IRPEF**

La legge finanziaria a partire dall'anno 2002 ha istituito per i comuni una compartecipazione al gettito dell'IRPEF. L'attribuzione della compartecipazione comporta una riduzione di pari importo dei trasferimenti erariali tradizionali; nel caso in cui il livello dei trasferimenti spettanti ai singoli enti risulti insufficiente a consentire il recupero integrale della compartecipazione, quest'ultima viene comunque corrisposta nei limiti dei trasferimenti spettanti per l'anno.

La finanziaria a partire dall'anno 2003 ha introdotto un'analogha forma di entrata anche per le province.

# I proventi dalla gestione straordinaria di smobilizzo del patrimonio

Per patrimonio si intende, sul piano quantitativo, il fondo valori a disposizione dell'azienda e, sul piano qualitativo, il complesso dei beni e delle condizioni durevoli di gestione di cui il singolo ente pubblico è titolare.

Le operazioni di finanziamento della gestione tramite smobilizzo del patrimonio possono avere ben diverse motivazioni:

- Copertura di disavanzi
- Permutazione del patrimonio, ossia sua trasformazione in condizioni giudicate più utili per il soddisfacimento dei bisogni
- Riduzione, con i proventi della vendita del patrimonio, dei livelli dell'indebitamento pubblico

# Il ricorso al prestito

Con il ricorso al prestito è possibile anticipare la realizzazione degli investimenti rispetto al momento in cui si riuscirebbero ad accumulare tramite il risparmio pubblico le risorse finanziarie necessarie e distribuire il sacrificio economico su tutte le generazioni che potranno usufruire dell'infrastruttura realizzata.

Le motivazioni che sottendono al ricorso al prestito sono legate ai cosiddetti investimenti sociali, ossia alla creazione di infrastrutture di varia natura (scuole, ferrovie, ponti)

# Il ricorso al prestito

## **Vantaggi:**

- Possibilità di ottenere tassi molto convenienti
- Inesistenza del rischio del mancato rimborso

## **Svantaggi:**

- Il ricorso al prestito è servito per coprire disavanzi di parte corrente
- Trasferimento alle generazioni future del debito

## **Rimedi:**

- Vincolo per gli enti locali, secondo cui l'importo delle rate di rimborso non può superare il 25% delle entrate correnti

# Rilevanza delle fonti di finanziamento e relativi modelli di Stato

- ◆ Modello dei "diritti fondamentali": elevata la quota dei proventi provenienti dalla gestione del patrimonio e significativa la quota proveniente dai tributi
- ◆ Modello dello "Stato sociale" o Welfare state: primaria fonte di finanziamento sono i tributi
- ◆ Modello dello "Stato dei servizi": i prezzi ottenuti come corrispettivi dalla cessione dei servizi

# Le relazioni del sistema pubblico

- Definizione di bisogni pubblici
- Diversi modelli di stato
- Le tendenze nei paesi dell'UE
- Le modalità di esercizio delle funzioni pubbliche
- Le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo
- Il federalismo fiscale
- Il trasferimento dei fondi nel sistema accentrato
- L'effetto di competizione nel modello di finanza decentrata



# La definizione dei bisogni pubblici

Le persone si costituiscono in collettività organizzate sia per rispondere a un generico fabbisogno di socializzazione, sia per raggiungere obiettivi, a esse comuni, che non sono in grado di conseguire singolarmente o la cui realizzazione individuale richiede tempi e costi troppo elevati.

Agli enti e istituti pubblici è attribuito il compito di tutelare e soddisfare i bisogni pubblici, relativamente alla funzione assegnata loro (generale, settoriale o particolare) e all'ambito territoriale di competenza.

# La definizione dei bisogni pubblici

(segue)

L'identificazione dei bisogni pubblici da tutelare e, quindi, dell'estensione e dell'intensità dell'intervento pubblico, può avvenire secondo due principi:

- Quello cosiddetto "dello stato sovrano"
- Quello della sussidiarietà orizzontale e verticale

# La definizione dei bisogni pubblici

(segue)

Nel primo caso lo Stato sulla base delle diverse ideologie e dei diversi ideali, definisce l'ambito del proprio intervento e, quindi, le funzioni di propria competenza, le funzioni da delegare alle regioni o agli enti locali e le funzioni da lasciare ai soggetti privati e alle regole di mercato

Il secondo principio, della sussidiarietà, si articola su due dimensioni:

1. La **sussidiarietà orizzontale** privilegia le scelte e l'autonomia degli individui, delle famiglie e degli altri soggetti privati (imprese, associazioni, ecc.), dando spazio all'intervento degli enti pubblici per quei bisogni che i soggetti privati non sono in grado di soddisfare autonomamente.
2. La **sussidiarietà verticale** prevede che alle esigenze cui non può dare risposta il governo locale deve dare risposta l'organizzazione politico-sociale di livello superiore, o addirittura, ancora più in generale, gli organismi sovranazionali

# La funzione pubblica

La **responsabilità** su di un'area di bisogni da parte di un istituto pubblico viene indicata come **titolarità** di una funzione pubblica.

La **titolarità** di una funzione pubblica indica la responsabilità e il potere attribuito a un ente pubblico per il soddisfacimento di quei bisogni che non si ritiene opportuno demandare ai meccanismi di mercato.

L'istituto titolare della funzione ha piena autonomia nello stabilire l'estensione e l'intensità dell'intervento pubblico, l'ordine di priorità dei bisogni, il grado e le modalità di soddisfacimento degli stessi.

Una funzione può essere ritenuta obbligatoria o facoltativa.

Questo secondo caso lascia ai livelli decentrati la possibilità di attivare o meno la funzione.

# Funzione e servizio

Distinto dal concetto di titolarità della funzione è quello del suo esercizio, cioè l'erogazione dei relativi servizi

1. La **funzione** rappresenta "la responsabilità di predisporre interventi rivolti a soddisfare un'area definita di bisogno"
2. Il **servizio** è legato alla produzione tecnica e all'erogazione di una definita prestazione in quantità e qualità corrispondente al bisogno

# Funzione e servizio

La produzione di beni e servizi non deve essere necessariamente effettuata dall'ente che ha la titolarità della funzione. La soddisfazione di bisogni pubblici attraverso l'erogazione di beni e servizi può essere garantita infatti:

- Producendo direttamente i servizi richiesti dai cittadini (intervento diretto)
- Emanando norme giuridiche che regolano i settori e le attività di produzione di beni/servizi (intervento indiretto di regolamentazione)
- Attuando trasferimenti di mezzi finanziari che modificano le valutazioni di convenienza economica dei produttori (incentivi finanziari)
- Predisponendo piani e programmi che rappresentano indirizzi per la domanda e l'offerta nei settori economici (intervento indiretto di programmazione)

# Funzione e servizio

Es.: La tutela dell'educazione e della fruizione musicale può avvenire attraverso:

- Scuole di musica comunali o statali (intervento diretto)
- Gestione del diritto d'autore (intervento di regolazione)
- Distribuzione del fondo nazionale per lo spettacolo (trasferimenti finanziari)
- Politiche nazionali e locali per la musica (intervento indiretto di programmazione)



# I diversi modelli di Stato

- Stato unitario a forte accentramento amministrativo: colloca la sovranità a livello centrale e opera tramite proiezioni periferiche dello stato stesso, che agiscono nei vari territori
- Stato unitario con ampio decentramento amministrativo: colloca la sovranità a livello centrale, ma opera tramite delega di funzioni a enti decentrati (regioni, province, comuni)
- Stato unitario decentrato con forte autonomia degli enti locali: mantiene la sovranità decisionale a livello centrale, ma limita la propria titolarità a una lista positiva di funzioni, attribuendo tutte le rimanenti agli enti locali



# I diversi modelli di Stato

- Stato federale: colloca la sovranità in capo all'ente intermedio (U.S.A., Brasile), che è titolare in via primaria di tutte le funzioni.
- Stato inserito in una comunità (economica e politica) sovranazionale: alcune funzioni dello stato, che in passato rientravano nella sovranità degli stati nazionali, sono attribuite alla nuova istituzione sovranazionale (es: con l'introduzione dell'Euro, la potestà di emettere moneta è passata dai singoli stati al livello europeo)

# Le tendenze nei paesi dell'Unione Europea

L'U.E. disegna le proprie politiche a partire da un'ipotesi regionalista, con le seguenti caratteristiche:

- Gerarchia: la presenza di un forte livello di governo intermedio riposiziona e ridimensiona il ruolo dello stato, modificando la distribuzione dei poteri
- Identità: l'autonomia di una regione poggia sulla volontà, di autogoverno da parte di comunità regionali
- Economie di scala: è necessario un livello di governo intermedio per coordinare tra di loro gli enti locali e per raccordare il sistema periferico complessivo con lo stato centrale

# Il modello di sviluppo in Italia

L'Italia ha recentemente approvato un complesso di norme che indirizza la riforma della pubblica amministrazione in senso federalista, che configura un modello di stato decentrato.

L'ente intermedio è la regione.

Il recente processo di decentramento ha posto alcuni principi e criteri:

- Competenza primaria dello stato solo su materie di interesse generale (difesa nazionale)
- Utilizzo estensivo del principio di sussidiarietà
- Federalismo fiscale
- Semplificazione e liberalizzazione degli strumenti di relazione istituzionali
- Aumento del potere di relazione regioni-enti locali
- Rappresentanza U.E. delle regioni e degli enti locali

# Le modalità di esercizio delle funzioni pubbliche

- Delega delle funzioni
- Differenziazione organizzativa
- Gestione per conto di enti pubblici
- Affidamento al mercato o ai corpi sociali

# Delega di funzioni

L'ente titolare della funzione attribuisce tramite delega ad altro istituto il compito di porre in essere le attività necessarie per dare risposta ai bisogni.

Lo Stato può delegare alcune sue funzioni alle regioni o agli enti locali (funzioni di stato civile).

Le regioni possono delegare alcune funzioni alle province o ai comuni (istruzione professionale)

Gli enti locali possono delegare alcune funzioni a consorzi o possono gestirle tramite forme associative congiunte (unioni di comuni)

La delega può essere necessaria o conveniente per motivazioni di carattere tecnico (raggiungere dimensioni significative dei processi di offerta), economico (perseguire dimensioni più convenienti rispetto ai costi), politico (creare un maggiore coinvolgimento delle comunità locali e acquisire un più elevato consenso)

# La differenziazione organizzativa

L'ente titolare della funzione può esercitarla direttamente tramite proprio personale e nell'ambito di un'organizzazione unitaria, oppure attivare forme di differenziazione organizzativa affidandone la gestione a:

- Unità organizzative interne dotate di un elevato grado di autonomia operativa (si pensi alle gestioni speciali degli enti pubblici)
- Unità organizzative autonome ed esterne, dotate di proprio personale e di un proprio bilancio, ma non di un'autonoma personalità giuridica (aziende autonome di stato, ex aziende municipalizzate)
- Unità organizzative autonome dotate di ampia autonomia organizzativa, economica e giuridica (agenzie)

# La differenziazione organizzativa

- Unità organizzative dotate di autonoma personalità giuridica, oltre che di autonomia organizzativa, operativa, amministrativa, gestione di personale, ma che non sono in grado di perseguire autonoma condizione di economicità (enti pubblici non economici, che svolgono funzioni specifiche con fondi attribuiti dall'ente di cui sono emanazione)
- Unità organizzative dotate di autonomia giuridica, organizzativa, operativa, amministrativa, patrimoniale, di bilancio, ma anche economica (cioè enti che sono potenzialmente in grado di perseguire un proprio equilibrio economico tramite la vendita di servizi) che si configurano come imprese pubbliche



# La gestione per conto di enti pubblici

La gestione per conto terzi è una soluzione organizzativa attuabile, soprattutto, per funzioni che si traducono nella produzione di servizi.

La gestione è affidata ad altri enti pubblici che, per dimensioni, sono in grado di svolgerle a condizioni migliori dell'ente titolare. Essi inoltre, possono essere affidati a imprese pubbliche e private, su base contrattuale.

La gestione per conto di enti pubblici può avvenire in ragione di trasferimenti finanziari ottenuti dall'ente titolare (che coprono in tutto o in parte i costi di produzione dei servizi) o tramite concessione pubblica che opera sul mercato (es. concessione per esercizi commerciali).



# Affidamento al mercato o ai corpi sociali

Una funzione pubblica può essere esercitata attraverso politiche che promuovono l'azione di soggetti privati, profit, non profit, o altri corpi sociali (associazioni e famiglie), incentivando o regolamentando alcuni comportamenti che tutelano interessi pubblici.

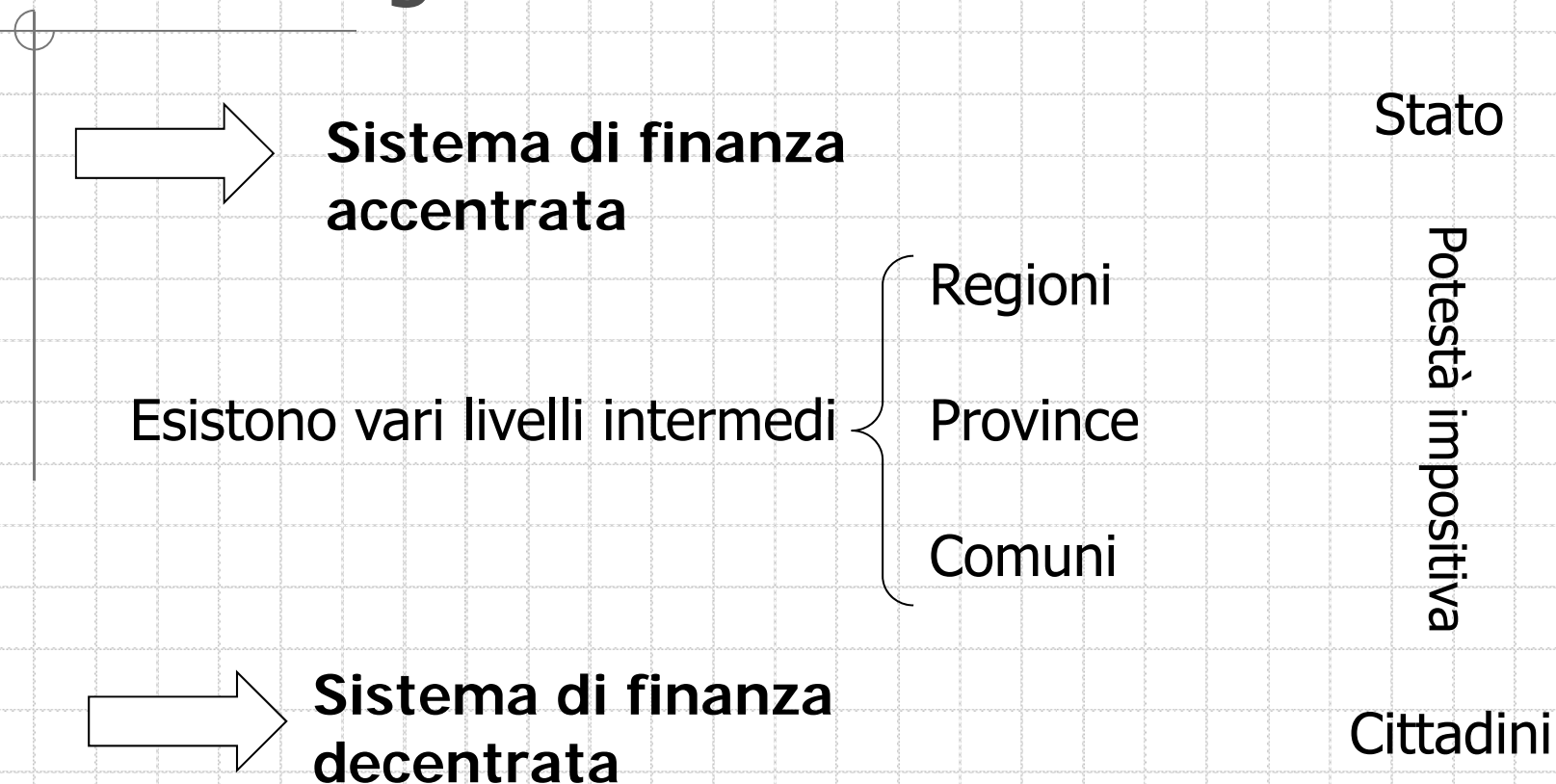
In questo caso le P.A. agiscono in maniera indiretta, applicando il principio di sussidiarietà orizzontale.

Operano in questo modo, le politiche per l'inserimento lavorativo dei portatori di handicap (obbligo di quote di lavoratori disagiati per imprese di ampie dimensioni) o azioni di sostegno alle famiglie (politiche di sostegno per i figli)

# Le relazioni finanziarie di sistema

- ◆ Sistema accentrato o di finanza derivata, nel quale spetta allo Stato prelevare i mezzi finanziari.
- ◆ Sistema decentrato o di finanza autonoma, caratterizzato da una maggiore distribuzione tra i diversi livelli di governo del potere di raccogliere mezzi finanziari

# Le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo



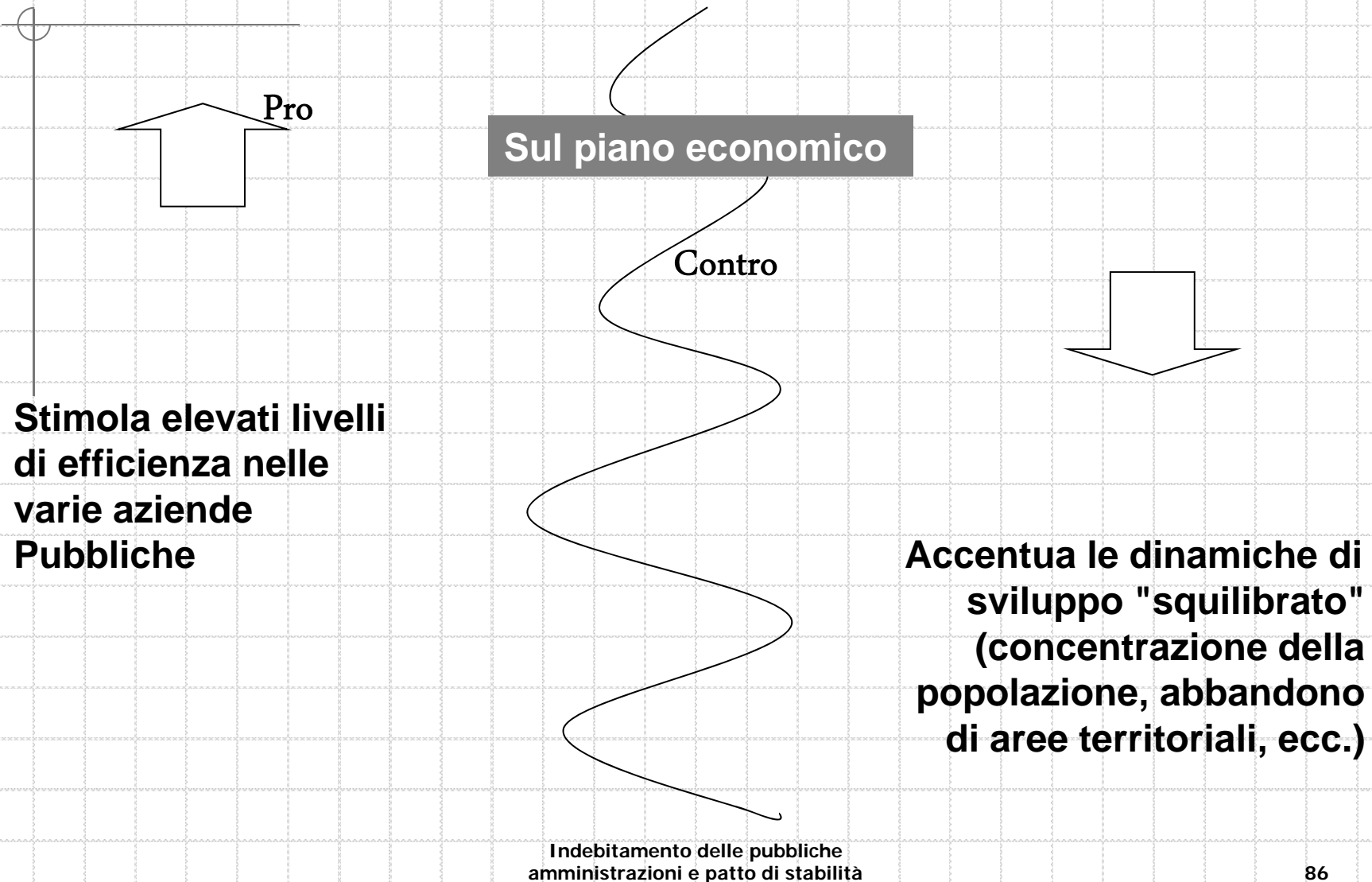
# I vantaggi della forma accentrata

1. Possibilità di coordinare i tributi e mantenere unitarietà di rapporti con i soggetti passivi (famiglie, imprese, singoli cittadini)
2. Inserimento delle politiche tributarie nell'ambito degli interventi generali di politica economica
3. Facilità nell'applicazione delle teorie fiscali (progressività dell'imposta, equità del sistema tributario, ecc.)
4. Raggiungimento di maggiori livelli di specializzazione e professionalità soprattutto nella funzione di raccolta dei tributi
5. Riduzione dei trattamenti privilegiati verso particolari categorie di cittadini (grandi imprese con elevato potere contrattuale)

# I vantaggi della forma decentrata

- ◆ Consente di avvicinare il cittadino alle Istituzioni, con maggiore flessibilità di risposta ai cambiamenti
- ◆ Differenzia la struttura delle entrate, in funzione delle diverse esigenze dei cittadini
- ◆ Semplifica le procedure e riduce i costi connessi al prelievo dei tributi e alla gestione delle entrate
- ◆ Responsabilizza gli enti locali ed induce ad una maggiore attenzione nell'impiego delle risorse

# L'effetto competizione nel modello di finanza accentrata



# L'effetto competizione nel modello di finanza decentrata





Federalismo

fiscale

- ❖ Nel modello di Stato federale le funzioni dello Stato devono essere ridotte al minimo
- ❖ Agli enti federali (Cantoni, Regioni, Stati, ecc.) sono attribuiti poteri di intervento in campo economico e sociale
- ❖ L'elemento caratterizzante risiede nell'attribuzione di poteri legislativi in campo tributario



# Logiche e criteri dei trasferimenti di fondi nel sistema accentrato

Le relazioni verticali tra i diversi livelli di governo sono influenzati, non solo dall'ammontare complessivo dei trasferimenti ma anche dalle diverse logiche con cui sono governati i trasferimenti stessi.

1. Fondi indistinti: servono a finanziare in maniera indistinta l'attività dell'ente che li riceve
2. Fondi a finalizzazione generale: destinati al perseguimento di scopi definiti che però non identificano precisi impieghi (sostegno allo sviluppo delle comunità)
3. Fondi a finalizzazione specifica e vincolata: sono correlati a puntuali e ben identificati impieghi (la costruzione e la gestione di opere pubbliche)
4. Trasferimenti settoriali: sanità, istruzione professionale

# Logiche e criteri dei trasferimenti di fondi nel sistema accentrato

La determinazione dell'ammontare dei trasferimenti si basa su:

- ◆ Determinazione per legge di uno stanziamento preciso per uno o più anni
- ◆ Determinazione per anno di un aumento percentuale
- ◆ Ammontare calcolato sulla base della spesa rilevata nell'anno precedente, incrementata o diminuita di una certa percentuale
- ◆ Ammontare dei trasferimenti definito come percentuale del totale dei tributi raccolti dallo Stato o del P.I.L.
- ◆ Riferimento a parametri oggettivi (popolazione, estensione territoriale)
- ◆ Spesa storica

# Le spese pubbliche

Con tale espressione si intendono le erogazioni di beni economici che lo Stato e gli altri enti pubblici effettuano per la produzione di beni e servizi, necessari per il soddisfacimento dei bisogni della collettività.

# Le spese pubbliche

## **In base a chi le effettua:**

- Spese statali
- Spese locali

## **In relazione al tempo:**

- Spese ordinarie
- Spese straordinarie

## **In relazione alla norma giuridica:**

- Spese obbligatorie
- Spese facoltative

## **Secondo la destinazione economica:**

- Spese correnti
- Spese in conto capitale

# Classificazione delle spese

In base  
al tempo

Spese ordinarie: cd. fisse, cadenzate regolarmente  
in ogni esercizio finanziario (es. stipendi)

**Spese straordinarie, che non si ripetono con  
periodicità costante (es. spese per  
calamità naturali)**

In relazione alla  
norma giuridica

Spese obbligatorie: imposte tassativamente  
al Governo da  
leggi e regolamenti (es. spese per interessi  
del debito pubblico)

Spese facoltative: rivestono un carattere  
discrezionale e possono essere sostenute  
o meno, in base al giudizio di opportunità  
politica ed economica del Governo in carica.

# Classificazione spese

In relazione  
alla  
destinazione

Spese in conto capitale: denominate  
anche spese di investimento, quali le  
spese per opere pubbliche

Spese correnti: riguardano la produzione  
dei servizi pubblici e si traducono,  
quindi, in una domanda di beni e servizi  
sul mercato, che vengono consumati  
e trasformati in servizi pubblici

In base a  
chi li effettua

Spese statali se sostenute dallo Stato

Spese locali se realizzate dagli  
enti pubblici territoriali

# Il sistema delle rilevazioni nel Bilancio dello Stato

- La rilevazione d'azienda e i suoi scopi
- Finalità e sistema di rilevazione
- Oggetto e metodo del sistema di rilevazione
- Le rilevazioni preventive
- Gestione del bilancio
- Le rilevazioni consuntive
- Contenuto informativo dei documenti di contabilità pubblica
- Limiti del sistema di contabilità pubblica
- Linee evolutive

# La rilevazione d'azienda e i suoi scopi

La gestione delle aziende si svolge tramite un complesso di operazioni rivolte in modo congiunto e coordinato al conseguimento delle finalità aziendali.

Le informazioni relative alla gestione costituiscono il sistema informativo d'azienda.

Tra sistema delle operazioni e sistema informativo esiste un inscindibile nesso circolare: le decisioni determinano lo svolgimento delle operazioni, che a loro volta producono le informazioni, le quali concorrono a migliorare la qualità delle decisioni.



# Il sistema delle rilevazioni

Le rilevazioni si possono classificare (a seconda che siano effettuate prima, durante o dopo lo svolgimento delle operazioni aziendali) in:

- ◆ Preventive o antecedenti
- ◆ Concomitanti
- ◆ Consuntive e successive

# Oggetto del sistema di rilevazione

Il sistema di rilevazione è articolato su tre componenti tutti a rilevanza esterna:

- Bilancio di previsione (sintesi a preventivo dei valori che prefigurano l'andamento della gestione)
- Rilevazioni concomitanti (rilevazione delle operazioni durante il periodo)
- Sintesi di fine periodo (strumento con cui gli organi che hanno amministrato l'azienda rendono conto alla comunità del corretto uso delle risorse). Di qui la denominazione di rendiconto.

# Quindi, le finalità...

- ◆ Per la **contabilità privata** la misurazione a posteriori del grado di raggiungimento delle condizioni di economicità
- ◆ Per la **contabilità pubblica** la regolazione a priori dei rapporti tra gli organi in modo da riservare ai governanti le scelte fondamentali di prelievo e utilizzo delle risorse finanziarie e da impedire decisioni che possano pregiudicare l'equilibrio economico.

# Differenze tra contabilità pubblica e privata

	Contabilità generale	Contabilità pubblica
Finalità	Osservazione della gestione e valutazione dell'economicità (ex-post)	Funzione autorizzativa (ex-ante)
Oggetto	Valori numerari ed economici Reddito e capitale di funzionamento	Solo valori numerari Fondo cassa e risultato di amministrazione
Metodo	Partita doppia	Partita semplice

# La contabilità pubblica e la sua formalità

- ◆ Altro elemento di specificità della contabilità pubblica è la sua formalità, essa è regolata nel dettaglio da norme di legge

Nel corso del tempo si è verificata una progressiva separazione tra:

- ◆ L'impostazione economico-aziendale (Ragioneria pubblica,..) che indaga su finalità, metodi e tecniche di rilevazione e relativa evoluzione in rapporto all'evoluzione dell'intervento pubblico e delle caratteristiche di gestione
- ◆ L'impostazione giuridica (Contabilità di Stato,..) che indaga il complesso delle norme che regolano il sistema di rilevazioni

# La fase delle entrate e delle spese in contabilità pubblica

Spesa

- Previsione
- Impegno
- Liquidazione
- Ordinazione
- Pagamento

Entrata

- Previsione
- Accertamento
- Riscossione
- Versamento

# La gestione delle entrate

- ◆ Previsione - inserimento in bilancio
- ◆ Accertamento – riconoscimento debitore
- ◆ Riscossione - da parte del soggetto incaricato
- ◆ Versamento - incasso

# Accertamento

E' la fase con cui la P. A.:

- a) verifica la ragione del credito
- b) individua la persona debitrice
- e) iscrive come competenza dell'anno finanziario l'ammontare del credito che viene a scadenza entro l'anno

In questa fase sorge il diritto a riscuotere certe somme.



# Riscossione e versamento

## ◆ RISCOSSIONE

Momento in cui il debitore paga la somma dovuta.

Questa fase si attua mediante gli agenti designati dalle leggi e dai regolamenti nei modi e nelle forme prescritte. Le entrate sono riscosse tramite le Tesorerie.

## ◆ VERSAMENTO

Il ciclo delle entrate, iniziato con la fase dell'accertamento, si conclude con il versamento effettuato dagli agenti di riscossione, nei termini stabiliti dalle leggi e dai regolamenti, presso le Tesorerie dello Stato. Ogni versamento deve essere accompagnato da una fattura di versamento. A prova di ogni versamento le Tesorerie rilasciano regolare quietanza.

# La gestione delle spese

- ◆ Previsione - inserimento in bilancio
- ◆ Impegno – riconoscimento creditore
- ◆ Liquidazione - verifica legittimità
- ◆ Ordinazione - mandato a pagare da parte del  
tesoriere
- ◆ Pagamento

# Impegno

L'impegno consiste in una dichiarazione o annotazione dell'amministrazione con cui si traduce nei termini della gestione del bilancio un'attività da cui deriverà una spesa. Da tale dichiarazione deriva l'obbligo per l'amministrazione di effettuare determinati pagamenti per una specifica finalità.

L'impegno ha una efficacia interna: vincola l'amministrazione nel senso che essa non potrà disporre dello stanziamento per la parte impegnata per altre finalità di spesa.

# Liquidazione, ordinazione e pagamento

## ◆ Liquidazione

Consiste nell'individuazione del creditore, nella determinazione della causa giuridica dell'obbligo a pagare, nella determinazione dell'importo dovuto

## ◆ Ordinazione

Consiste nell'emissione del titolo di spesa con il quale viene ordinato ai competenti organi (Tesoreria centrale dello Stato o Tesorerie provinciali e regionali) di effettuare il pagamento della somma determinata al creditore individuato

## ◆ Pagamento

È il momento in cui il tesoriere provvede al pagamento delle somme indicate nell'ordinativo di pagamento, è quindi il momento in cui si verifica l'effettiva variazione monetaria.

# Le funzioni del bilancio

Oltre all'evidente funzione contabile il bilancio svolge le seguenti funzioni:

- ◆ Funzione politica
- ◆ Funzione giuridico - autorizzativa
- ◆ Funzione di guida

# Funzione autorizzativa

Attraverso l'approvazione di questo documento l'organo volitivo autorizza l'organo esecutivo a svolgere la gestione, ovvero ad attivare le fasi gestionali che portano alla riscossione delle entrate e ai pagamenti delle spese

# Funzione politica

Il bilancio deriva il ruolo di strumento politico dall'esistenza di interessi sociali divergenti e si manifesta attraverso la scelta degli obiettivi sociali da perseguire. Tali scelte sono compiute dall'organo politico, che è anche l'organo elettivo, e quindi l'organo che rappresenta gli interessi della collettività che lo ha eletto

# Funzione di guida

E' lo strumento con cui l'organo volitivo assegna all'organo esecutivo gli obiettivi da perseguire in un dato esercizio.

Questo documento contiene pertanto gli indirizzi che si vogliono assegnare all'ente nel quadro dello sviluppo socioeconomico della collettività. Infatti, autorizzare una spesa piuttosto che un'altra significa dare priorità ad una esigenza ed indirizzare l'attività dell'ente verso tale esigenza



# I principi del bilancio

- Annualità
- Unità
- Universalità
- Integrità
- Veridicità
- Specificazione
- Pubblicità
- Pareggio

# Principio dell'annualità e dell'unità

## ◆ Principio dell'annualità

Il bilancio deve essere predisposto tenendo conto l'unità temporale: di riferimento ovvero ranno finanziario (che corrisponde all'anno solare).

## ◆ Principio dell'unità

La massa delle entrate complessive finanzia indistintamente la totalità delle spese, sono cioè vietate (con delle eccezioni) le entrate di scopo, ossia entrate aventi una specifica destinazione di spesa (i.e. spese per investimento e entrate del debito pubblico)

# Principio dell'Universalità

Tutte le entrate e tutte le spese, anche se di piccola entità, devono essere iscritte nel bilancio, ai fine di fornire un quadro fedele del compiesse dell'attività statale. Sono cioè vietate le gestioni fuori bilancio (salvo le eccezione indicate nell'art. 20 L 559/93)

## ◆ Le gestioni fuori bilancio

Le gestioni fuori bilancio sono quelle operazioni finanziarie che si svolgono nell'ambito dell'amministrazione dello Stato indipendentemente dalle statuizioni di bilancio.

# Principio dell'integrità, della veridicità, della specificazione

## ◆ Principio dell'Integrità

Tutte le entrate vanno iscritte in bilancio al lordo delle relative spese di riscossione; le spese si iscrivono in bilancio integralmente senza alcuna riduzione per entrate correlate.

Vige il divieto di compensazioni.

## ◆ Principio di Veridicità

Il bilancio deve rispecchiare le reali condizioni finanziarie prevedibili per l'esercizio cui il bilancio si riferisce

# Principio dell'integrità, della veridicità, della specificazione

## ◆ Principio della Specificazione o Specializzazione

Risponde all'esigenza del controllo politico per cui le entrate non possono essere previste cumulativamente nel loro insieme ma analiticamente, e le spese a loro volta devono essere autorizzate in rapporto agli oggetti specifici cui si riferiscono

# Principio della pubblicità e del pareggio

## ◆ Principio della Pubblicità

Poiché il bilancio dello Stato è una legge, come tale deve essere portata a conoscenza della collettività mediante la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

## ◆ Principio del Pareggio

Può essere letto come condizione di equilibrio fra entrate e uscite che simboleggia una utilizzazione ottimale delle risorse a disposizione, infatti un avanzo significherebbe che si è richiesto ai cittadini un sacrificio eccessivo rispetto alle necessità, per contro un disavanzo indicherebbe incapacità di soddisfare i bisogni degli stessi.

# L'iter di approvazione del bilancio

Il bilancio di previsione annuale è predisposto con procedure articolate in tre fasi:

1. La redazione di ipotesi tecniche da parte della Ragioneria (organo preposto alle rilevazioni contabili)
2. L'approvazione di un progetto o schema di bilancio da parte dell'organo esecutivo
3. La discussione e l'approvazione da parte dell'organo rappresentativo

# Tipologie di bilancio

I bilanci possono classificarsi diversamente in relazione alle finalità.

- ◆ Secondo gli scopi distingueremo tra bilancio economico, bilancio finanziario e bilancio patrimoniale
- ◆ A seconda del momento cui sono riferite le previsioni avremo bilanci di cassa e bilanci di competenza
- ◆ Rispetto ai tempi individueremo bilanci preventivi, bilanci consuntivi, bilancio a legislazione vigente e bilancio programmatico



# Il bilancio in base agli scopi

- ◆ Il **bilancio economico** riguarda l'individuazione dei costi sostenuti e dei ricavi intervenuti nell'ambito di una certa attività allo scopo di individuare il risultato di gestione.
- ◆ Il **bilancio finanziario** espone cifre che rappresentano solo movimenti di entrata ed uscita di denaro i quali possono provocare aumenti o diminuzioni del patrimonio aziendale
- ◆ Il **bilancio patrimoniale** indica gli elementi attivi e passivi del patrimonio dell'ente, di cui evidenzia la consistenza in un determinato momento

# Il bilancio in base ai tempi

- ◆ I bilanci preventivi riguardano le entrate e le spese che si prevede di riscuotere e di effettuare nell'esercizio successivo a quello in cui è compilato.
- ◆ I bilanci preventivi a legislazione vigente (o a bocce ferme) e il bilancio programmatico (redatto tenendo conto, invece, degli interventi programmati) sono tipici dello Stato.
- ◆ Il bilancio consuntivo (rendiconto) è redatto al termine del periodo della gestione alla quale fa riferimento.

# I bilanci preventivi

- ◆ Preventivi economici: rilevano proventi e spese che si prevede si verificheranno nel periodo considerato (risultato economico d'esercizio)
- ◆ Preventivi finanziari: rilevano entrate e uscite che si prevede si verificheranno nel periodo considerato (avanzo/disavanzo).

Si possono avere (a seconda del momento cui sono riferite le previsioni) :

- ◆ Previsioni finanziarie di competenza
- ◆ Previsioni finanziarie di cassa

# Il bilancio preventivo

L'approvazione del bilancio rappresenta uno dei principali momenti di saldatura tra vita amministrativa e vita istituzionale.

Ne discendono i seguenti elementi di analisi:

- ◆ Processo di formazione dello schema di bilancio (logica bottom up o top down)
- ◆ Termini per l'approvazione del bilancio da parte dell'organo rappresentativo
- ◆ La sessione di bilancio
- ◆ Le maggioranze richieste per l'approvazione del bilancio
- ◆ I riflessi della mancata approvazione entro i termini previsti
- ◆ Le procedure di approvazione del bilancio

# Struttura del bilancio preventivo

Il bilancio preventivo può essere rappresentato come una tabella a doppia entrata in cui per ogni entrata e ogni spesa si riportano

- ◆ i residui iniziali dell'esercizio a cui il bilancio preventivo si riferisce
- ◆ gli stanziamenti di competenza
- ◆ le previsioni di cassa (no per gli enti locali).

# La classificazione delle voci di bilancio

Il bilancio si compone di una parte entrate e di una parte spesa.

Ogni parte si articola in voci elementari tradizionalmente denominate capitoli.

Per ogni capitolo è definito uno stanziamento, ossia l'ammontare dell'entrata o della spesa prevista.

Per ogni capitolo di spesa, in particolare, le spese effettivamente sostenute durante l'anno non potranno superare il relativo stanziamento.

Gli organi cui è demandato lo svolgimento dell'attività amministrativa (esecutivo e organi tecnico-amministrativi) potranno cioè svolgere operazioni solo nella misura in cui i valori da esse suscitati rispettino i relativi stanziamenti:

$$\forall \text{ capitolo:} \\ \text{uscite effettive} \leq \text{uscite previste}$$

# I sistemi di competenza e di cassa

**Il bilancio di competenza** ha per oggetto le entrate da accertare e le somme da impegnare nel periodo considerato. Il saldo di bilancio fornisce il risultato finanziario di competenza (avanzo, disavanzo, pareggio)

## **Vantaggi:**

- esercizio del controllo efficiente
- permette di individuare esattamente l'esercizio finanziario
- non esclude la formazione del bilancio di cassa

## **Svantaggi:**

- genera residui attivi e passivi
- non consente una visione realistica degli investimenti del periodo
- può consentire comportamenti amministrativi scorretti

# I sistemi di competenza e di cassa (segue)

**Il bilancio di cassa** ha per oggetto le previsioni dei pagamenti e delle riscossioni che avverranno nel periodo considerato.

Il saldo fra le entrate e le uscite determina il previsto risultato di cassa (fondo cassa, deficit di cassa o pareggio di cassa).

Il presunto fondo o deficit di cassa, all'inizio dell'esercizio è la prima posta di bilancio.



# I sistemi di competenza e di cassa (segue)

## **Vantaggi:**

- Consente un controllo preventivo sulla gestione della tesoreria
- Fornisce un quadro più realistico dell'attività dell'ente
- Le risorse finanziarie sono utilizzate nell'esercizio in cui sono realizzate
- Non genera residui

## **Svantaggi:**

- Viene meno la funzione di controllo antecedente dell'organo volitivo su quello amministrativo
- L'esercizio non viene individualizzato
- Non permette di conoscere la situazione economica, nè gli impegni di spesa futuri

# Il bilancio:

## Aziende private vs aziende pubbliche

	Aziende private	Aziende pubbliche
Il termine bilancio	Denomina il prospetto contabile che espone a fine esercizio i valori consuntivi 1	Denomina il documento contabile che espone i valori preventivi delle entrate e delle uscite finanziarie che si verificheranno durante il futuro esercizio 4
Il bilancio è predisposto	Dall'organo amministrativo per rendere conto dell'attività svolta dai soggetti proprietari dell'impresa 2	Dall'organo amministrativo è presentato all'organo volitivo come proposta di futura attività amministrativa 5
Mediante la sua approvazione	Da parte dell'organo volitivo, si ratifica l'attività degli amministratori 3	L'organo volitivo autorizza quello amministrativo a realizzare le entrate e le spese previste nel bilancio. Il bilancio assume il significato di vincolo giuridico a realizzare quelle entrate e quelle spese. 6

# Residui attivi e passivi

## **Residui attivi**

Somme accertate ma ancora non riscosse

## **Residui passivi**

Somme impegnate ma ancora non liquidate o pagate

# Riscossioni e pagamenti

**In conto competenza:** riguardano accertamenti e impegni assunti nello stesso periodo

**In conto residui:** se riguardano residui attivi e passivi, ossia accertamenti e impegni assunti in periodi precedenti

# Sistema di competenza e sistema di cassa

**Sistema di competenza:** si concentra sui momenti della decisione e dell'assunzione di obbligazioni giuridiche verso terzi. Nel momento in cui si concretizzano le scelte politiche e di gestione, si dà inizio alle operazioni e si dà risposta positiva o negativa alle attese esterne

**Sistema di cassa:** si concentra sul momento degli effettivi movimenti monetari. Questo momento è rilevante per due motivi:

1. Il movimento monetario determina la chiusura del ciclo di operazioni tramite la regolazione finale dei rapporti economici con l'esterno
2. L'equilibrio monetario, garantito dal controllo sulla dinamica delle entrate e uscite monetarie, è condizione fondamentale di economicità della gestione

# Gli equilibri di bilancio

- ◆ Il bilancio di previsione ha lo scopo di garantire (imporre) a priori l'equilibrio dei valori. Ad eccezione dello Stato questo principio si traduce in norme che impongono un obbligo di pareggio (o un divieto di disavanzo) tra stanziamenti in entrata e in uscita
- ◆ Per le aziende che adottano il sistema di competenza finanziaria (da solo o insieme al sistema di cassa) vale un vincolo verticale di competenza
- ◆ Per le aziende che adottano il sistema di cassa vale il vincolo verticale di cassa
- ◆ Per le aziende che adottano il duplice sistema di autorizzazioni opera un vincolo orizzontale e un vincolo verticale

# Vincolo verticale di competenza

Vi deve essere equilibrio fra stanziamenti di competenza in uscita e in entrata, più precisamente:

Se l'esercizio precedente si è chiuso con un **Risultato di amministrazione (RdA)** nullo gli **Stanziamenti di Competenza in Uscita (SCU)** devono essere pari agli **Stanziamenti di Competenza in Entrata (SCE)**

- Se RdA è positivo (avanzo) quest'ultimo può essere in tutto o in parte utilizzato per finanziare SCU maggiori degli SCE
- Se RdA è negativo si deve coprire quest'ultimo con SCE maggiori degli SCU

# Vincolo verticale di competenza

In sintesi:

Totale SCE

+/- RdA

-----

Totale SCU



# Vincolo verticale di cassa

Il totale delle previsioni di cassa in uscita non può essere superiore della somma fra il FONDO CASSA INIZIALE e il TOTALE DELLE PREVISIONI DI CASSA IN ENTRATA (non previsto per gli enti locali non essendo richieste le previsioni di cassa)

In sintesi:

Totale delle previsioni di cassa in entrata  
+ fondo cassa iniziale

-----

≥ Totale previsioni di cassa in uscita

# Vincoli orizzontali

Poiché non è possibile riscuotere (pagare) più della somma fra:

- Quanto accertato (impegnato) e non riscosso (pagato) negli esercizi precedenti
- Quanto si prevede di accertare (impegnare) nell'esercizio cui il bilancio si riferisce (stanziamenti di competenza)



# Vincoli orizzontali

Si devono rispettare i seguenti vincoli:

$$\begin{aligned} & \text{Residui attivi iniziali} \\ & \underline{+ \text{ stanziamenti di competenza in entrata}} \\ & \geq \text{Previsioni di cassa in entrata} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} & \text{Residui passivi iniziali} \\ & \underline{+ \text{ stanziamenti competenza in uscita}} \\ & \geq \text{Previsioni di cassa in uscita} \end{aligned}$$

# Gli istituti di flessibilità

Spesso può sorgere la necessità di modificare gli stanziamenti per adeguare la gestione a mutamenti nella conduzione dell'azienda.

I principali istituti di flessibilità sono:

- Le **variazioni in senso stretto** (l'incremento degli stanziamenti in uscita è coperto da un equivalente incremento degli stanziamenti in entrata)
- Gli **storni** (l'incremento degli stanziamenti su date voci di spesa è coperto da un equivalente riduzione degli stanziamenti di altre voci di spesa, mantenendo invariato il totale degli stanziamenti in uscita)

# Le rilevazioni consuntive

Il sistema dei documenti di sintesi della contabilità pubblica è detto conto consuntivo o rendiconto.

L'insieme delle operazioni di gestione del bilancio sono sintetizzate nel conto consuntivo.

# Le rilevazioni consuntive

Il conto consuntivo può essere rappresentato come una tabella a doppia entrata che riporta:

- I residui attivi e passivi iniziali
- Gli stanziamenti di competenza definitivi
- Le previsioni di cassa definitive
- Gli accertamenti e gli impegni
- Le riscossioni e i pagamenti in conto competenza
- Riscossioni e pagamenti in conto residui
- Riscossioni e pagamenti totali
- Residui finali
- Economie
- Diseconomie

# Formazione dei residui finali

Residui attivi iniziali

+ impegni

- pagamenti in c/competenza

- pagamenti in c/residui

- cancellazione residui passivi

= RESIDUI ATTIVI FINALI

Residui passivi iniziali

+ accertamenti

- riscossioni in c/competenza

+ riaccertamento residui attivi

- cancellazione residui attivi

- riscossioni in c/residui

= RESIDUI PASSIVI FINALI

# Per le entrate

- ◆ Si hanno economie in entrata a fronte di maggiori accertamenti rispetto agli stanziamenti di competenza definitivi o a riaccertamento dei residui attivi
- ◆ Si hanno diseconomie a fronte di accertamenti inferiori rispetto agli stanziamenti di competenza definitivi o a cancellazione di residui attivi



# Le economie di spesa

- ◆ Impegni inferiori agli stanziamenti di competenza definitivi
- ◆ Cancellazione di residui passivi

# Le economie di spesa (segue)

Attenzione!!

**Non possono aversi diseconomie di spesa**

Motivi:

- ◆ Il bilancio ha una funzione autorizzatoria
- ◆ Per impegnare somme superiori agli stanziamenti è necessaria una variazione
- ◆ Il riaccertamento di maggiori residui passivi comporta un nuovo impegno

# Le politiche di bilancio

L'esistenza di margini di discrezionalità dà origine a politiche di bilancio, ossia a scelte tra possibili alternative.

- Politiche di bilancio: consistono in
  - sovrastima o sottostima delle entrate
  - sovrastima o sottostima delle uscite
- Politiche di gestione di bilancio
- Politiche di conto consuntivo

# Politiche di bilancio preventivo

- Sovrastima di entrate per poter autorizzare più elevati stanziamenti in uscita
- Sottostima di entrate, per aumentare il trasferimento da altri Enti (Stato, Regione)
- Sovrastima di uscite
- Sottostima delle uscite (per rispettare il vincolo del pareggio)

# Politiche relative alle rilevazioni concomitanti

- Rilevazione anticipata degli accertamenti (alienazioni patrimoniali concordate, ma non ancora formalizzate, sentenze non definitive favorevoli all'Ente), per effettuare determinate spese
- Rilevazione posticipata degli accertamenti (quando maggiori entrate comportino una diminuzione dei trasferimenti)
- Rilevazione anticipata degli impegni, per fare apparire un elevato fabbisogno di spesa
- Rilevazione posticipata degli impegni, in presenza di livelli di spesa già vicini ai limiti di stanziamento, oppure quando si giudichi opportuno rendicontare risultati finanziari migliori di quelli effettivamente conseguiti
- L'imputazione di spese a voci diverse da quella corretta, quando lo stanziamento relativo alla voce corretta sia già stato utilizzato e sussistano difficoltà formali e sostanziali nel ricorso agli istituti di flessibilità

# Le politiche relative alle rilevazioni consuntive

- Attivazione o accelerazione, nei giorni che precedono la fine del periodo amministrativo, di processi di entrata o di spesa
- La conservazione o meno, nelle sintesi di fine periodo, di accertamenti o impegni assunti in assenza di qualche requisito formale o sostanziale
- La conservazione o meno, nelle sintesi di fine periodo, di residui attivi o passivi, provenienti da esercizi precedenti, in relazione alle norme che impongono una valutazione del grado di esigibilità dei residui o comunque una verifica della permanenza dei titoli giuridici che li sostengono
- La revisione in aumento (riaccertamento) dei residui attivi, operazione corretta se sono realmente dovute ed esigibili somme superiori rispetto ai residui rilevati, ma talvolta usata solo per rinviare al futuro l'evidenza contabile dei disavanzi e l'adozione dei conseguenti provvedimenti di copertura

# Linee evolutive

Nell'ultimo periodo sono stati adottati numerosi provvedimenti e iniziative, con l'obiettivo di innovare i sistemi informativo - contabili delle aziende pubbliche e migliorarne l'utilità per la gestione.

1. La contabilità economico-patrimoniale
2. La rappresentazione multidimensionale della performance



# La contabilità economico-patrimoniale

L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale nelle aziende pubbliche è spesso citata come una delle innovazioni del New Public Management.

- Municipalizzate
- A.s.l.
- Enti locali
- Enti pubblici non economici

Fatta eccezione per le municipalizzate e le a.s.l., gli altri enti prevedono la convivenza della contabilità economica e della contabilità finanziaria



# La contabilità economico-patrimoniale

(segue)

Rispetto alla contabilità finanziaria, la contabilità economico - patrimoniale permette una più corretta rappresentazione:

- delle attività patrimoniali
- delle passività patrimoniali
- della capacità dell'azienda di vivere di mezzi propri

# Processi decisionali e sistemi di programmazione nel Bilancio dello Stato

- Il concetto di programmazione
- Le determinanti del processo decisionale nelle aziende pubbliche
- Le esigenze di programmare la gestione
- Dalla programmazione formale alla programmazione strategica
- Evoluzione delle logiche decisionali e della concezione di programmazione

# Il concetto di programmazione

La programmazione può essere intesa come l'insieme delle decisioni e delle azioni idonee a influenzare attivamente la dinamica di un sistema complesso orientandolo verso determinati fini.

# La programmazione della finanza pubblica

Poiché la manovra della spesa pubblica, il prelievo tributario e in generale le politiche delle entrate dello stato, nonché il controllo del disavanzo pubblico, sono variabili rilevanti nella programmazione economica, si sono sviluppati una serie di strumenti di programmazione del settore pubblico o della finanza pubblica

# La programmazione della finanza pubblica

Oggi quando si parla di programmazione si intende soprattutto programmazione della finanza pubblica, intesa come insieme di interventi finalizzati a riportare sotto controllo la dinamica della spesa pubblica e del debito pubblico e a recuperare condizioni di equilibrio fisiologico e di sviluppo (ad es. per rispettare i parametri del Patto di Stabilità Europea)

## Gli strumenti e i documenti di programmazione della finanza pubblica in Italia (art. 7 L. 31 dicembre 2009 n. 196 s.m.i. )

1. Documento di Economia e Finanza (DEF) da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari
2. Nota di aggiornamento del DEF da presentare alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno per le conseguenti deliberazioni parlamentari
3. Disegno di legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno
4. Disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno
5. Disegno di legge di assestamento da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno
6. Eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno
7. Specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato

## Il Documento di Economia e Finanza (art. 10 L. 31 dicembre 2009 n.196 s.m.i.)

Il D.E.F. è composto di tre sezioni:

### **Prima sezione:**

Schema del programma di stabilità, con specifico riferimento agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico

### **Seconda sezione:**

Previsioni tendenziali a legislazione vigente, per il triennio successivo, delle spese e delle entrate delle AA.PP., nonché le risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate

### **Terza sezione:**

Complesso delle riforme da attuare per il Paese, tempi previsti ed eventuali scostamenti

## Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza)

### Contenuto:

- Eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici in relazione alle raccomandazioni approvate dal Consiglio dell'Unione Europea
- Gli obiettivi di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale
- Aggiornamento del Patto di Stabilità Interno
- Nota di aggiornamento sulle spese di investimento



## Disegno di legge di assestamento da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno

Entro il mese di giugno di ogni anno, il Ministro dell'Economia e delle Finanze presenta un disegno di legge ai fini dell'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

Possono essere proposte variazioni compensative tra le varie dotazioni finanziarie.

## Il bilancio di previsione annuale

Il disegno di legge di approvazione del bilancio annuale è basato sulla legislazione vigente. Esso rappresenta la c.d. situazione tendenziale della finanza pubblica, ossia la situazione della finanza pubblica senza i successivi interventi del Governo e del parlamento. Solo al completamento dell'iter della manovra di bilancio, il bilancio di previsione a legislazione vigente si trasformerà nel bilancio vero e proprio con cui sono autorizzate le previsioni di spesa e di entrata.

# Il bilancio di previsione annuale

## Composizione:

- Stato di previsione dell'entrata
- Stati di previsione della spesa distinti per Ministeri, con le allegate appendici dei bilanci delle aziende ed amministrazioni autonome (Cassa DD.PP, Monopoli di Stato, ecc.)
- Quadro generale riassuntivo

## Il bilancio di previsione pluriennale

- È il documento che traduce in termini contabili i prevedibili effetti della manovra di finanza pubblica di medio periodo
- È redatto in termini di **competenza e di cassa**
- Si riferisce ad un periodo non inferiore a **tre anni**
- **Non ha carattere autorizzatorio** (a differenza del bilancio pluriennale degli EE.LL. che ha funzione autorizzatoria)
- È **scorrevole** (la scorrevolezza è stata introdotta dalla riforma dell' 88, prima era a scadenza fissa, veniva cioè presentato ogni tre anni))

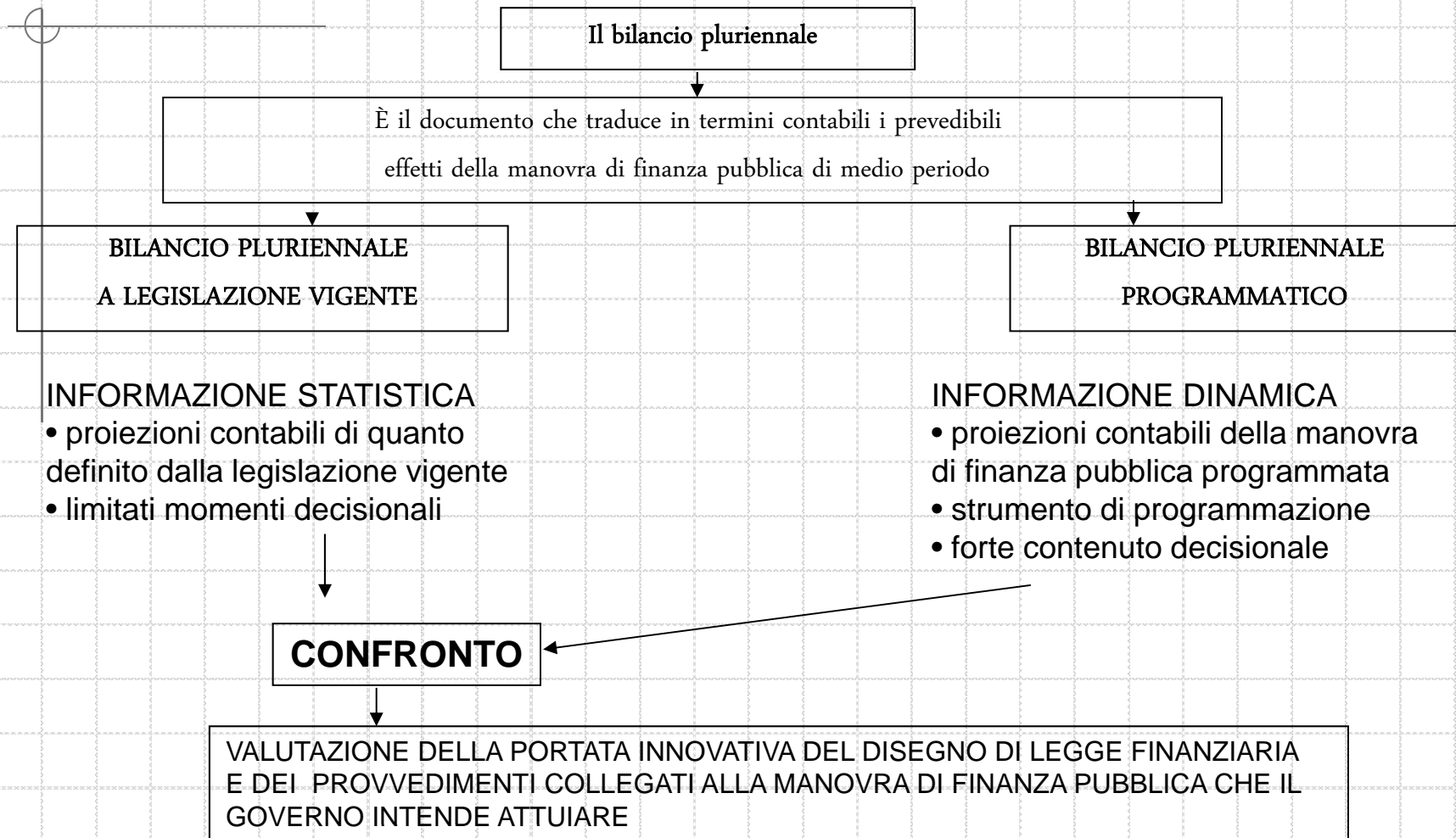
## Il bilancio di previsione pluriennale

Il bilancio pluriennale si compone di due parti:

- Il bilancio pluriennale a legislazione vigente: che espone la consistenza delle entrate e delle spese secondo la normativa in vigore
- Il bilancio pluriennale programmatico, che contiene le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese tenendo conto degli interventi previsti nel Documento di Economia e Finanza

# Il bilancio di previsione pluriennale

art. 22 L. 196/09



## La struttura del bilancio pluriennale

La struttura del bilancio pluriennale (a legislazioni vigenti e a legislazione programmatica) è disciplinata dall'art. 22 della L. 196 del 2009.

Al suo interno comprende:

- l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente
- le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese tenendo conto degli effetti degli interventi programmati nel D.E.F.
- eventuale integrazione con gli effetti della legge di stabilità

# La legge di stabilità

## LEGGE DI STABILITA'

**Art. 11 L. 196/09 e mod.**

1° comma: la legge di stabilità e la legge di bilancio compongono la manovra triennale di finanza pubblica

2° comma: la legge di stabilità dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale

3° comma: la legge di stabilità non può contenere norme di delega , né interventi di natura settoriale o localistica

4° comma: al disegno di legge di stabilità è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica

5° comma: le spese sono articolate per missione e programmi

6° comma: nuove o maggiori spese correnti possono essere autorizzate nei limiti delle nuove o maggiori entrate



## L'efficacia della programmazione del settore pubblico

L'efficacia della programmazione del settore pubblico, specie nel controllo della dinamica della spesa, del disavanzo e del debito pubblico dipende da diversi fattori:

- Quadro istituzionale che condiziona i comportamenti politici
- Quadro istituzionale dei rapporti tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Enti locali)
- Dimensioni dei riflessi economico e sociali delle politiche di risanamento della finanza pubblica

# La crisi della programmazione del settore pubblico

A partire dagli anni '80, sia la programmazione economica che la programmazione del settore pubblico sono state basate su una logica essenzialmente gerarchica e impositiva.

Si è perciò verificato che:

- Da un lato gli interventi di programmazione sono stati affidati alle norme programmatiche e di indirizzo, contrapposte alle norme cogenti in quanto non dotate di sanzioni o di strumenti per imporle; per questo tali norme sono state molto spesso disattese
- Dall'altro, anche quando si è cercato di dare valore cogente alle norme di programmazione tramite la previsione di sanzioni, per esempio in caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio di bilancio, tali norme sono spesso rimaste disattese, mancando la volontà politica di applicarle

# Rimedi...

Da queste difficoltà sono venute spinte nella direzione del cambiamento degli strumenti dell'intervento pubblico attraverso l'adozione di forme di programmazione "quadro", ossia non più fondate su norme e indicazioni di dettaglio, ma su linee guida e di indirizzo contenenti solo obiettivi, criteri di riferimento, incentivi per gli enti orientati a raggiungere gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica.

Si sono inoltre diffuse teorie e sistemi tramite cui si è cercato di introdurre logiche di competizione sia nella gestione dei servizi, attraverso interventi di privatizzazione ed esternalizzazione, che all'interno del settore pubblico in generale

# Alcuni sistemi di programmazione razionale

1. **Planning, Programming, Budgeting System:** si propone uno stretto collegamento tra le scelte degli obiettivi di lungo periodo (planning), la loro specificazione in obiettivi e programmi di breve periodo, tipicamente annuali (programming), e la loro traduzione in scelte di allocazione di risorse (budgeting)
2. **Programmazione di bilancio (o bilancio – programma),** che ha rappresentato la versione italiana del PPBS, nella quale sono stati considerati centrali gli aspetti di raccordo tra stanziamenti finanziari e programmi, e la rottura della logica di previsioni sulla base di proiezioni della spesa del passato, di analisi dei rendimenti e di introduzione di piani finanziari di lungo periodo

# Alcuni sistemi di programmazione razionale

3. Management by Objectives: versione semplificata del PPBS nella quale si ritiene cruciale la corretta individuazione degli obiettivi e il controllo del loro raggiungimento, fase alla quale deve essere dedicato il maggiore sforzo organizzativo
4. Zero Base Budgeting: bilancio a base zero, che invece pone l'attenzione sul presupposto che in ogni ciclo di allocazione di risorse (finanziarie, umane, materiali) si debbano rivedere le assegnazioni del passato e motivarne il mantenimento. In ogni ciclo di allocazione occorre ripartire da zero, preoccupandosi di verificare che permanga una ragione di convenienza economica o di opportunità sociale per mantenere la destinazione delle risorse

# La rappresentazione multidimensionale della performance

Negli ultimi anni, l'accentuarsi di fenomeni quali la crisi di legittimazione delle aziende pubbliche, le necessità di contenimento della spesa pubblica a fronte di aspettative di innalzamento del livello di servizi pubblici da parte della popolazione, l'emergere di nuovi problemi e tensioni sociali, il diffondersi di una maggiore coscienza civica ha comportato crescenti pressioni per una maggiore trasparenza sui meccanismi di funzionamento delle aziende pubbliche e sull'impatto delle loro strategie e scelte gestionali concernenti il benessere della popolazione.

# La rappresentazione multidimensionale della performance (segue)

Per rispondere a queste esigenze, le aziende pubbliche hanno sviluppato strumenti e sistemi innovativi di comunicazione e relazione con l'esterno:

1. Bilancio Sociale
2. Bilancio Partecipativo
3. Bilancio di Mandato



# Sezioni e struttura del Bilancio Sociale

Sezione	Finalità	Contenuto
<i>Introduzione al documento di bilancio sociale</i>	<p>Explicitare le finalità del documento, i principali argomenti trattati e i destinatari.</p> <p>Fornire la "chiave di lettura" del documento</p>	<p>Finalità del documento</p> <p>Destinatari dell'informazione</p> <p>Oggetto della rendicontazione</p> <p>Struttura del documento</p> <p>Processo di costruzione del documento e attori coinvolti</p> <p>Glossario dei principali termini utilizzati</p>
<i>Presentazione dell'ente</i>	<p>Presentare l'ente, le sue finalità istituzionali, la mission e la strategia, anche alla luce del contesto istituzionale, sociale, economico di riferimento, della domanda di bisogni pubblici e delle risorse a disposizione</p>	<p>Principali funzioni istituzionali dell'ente (eventuale specificazione delle fonti normative/regolamenti di riferimento)</p> <p>Contesto istituzionale, geografico, demografico, sociale, economico in cui opera l'ente e sue eventuali recenti evoluzioni</p> <p>Principali scelte politico-strategiche programmate (eventuale sintesi del programma di mandato e della relazione previsionale e programmatica) e orientamento strategico emergente (mission/vision, linee e obiettivi strategici, ambiti di intervento)</p> <p>Struttura organizzativa e funzionale di ente</p> <p>Sintesi e rappresentazione delle risorse a disposizione dell'ente</p>





# Sezioni e struttura del Bilancio Sociale

Sezione	Finalità	Contenuto
<i>I principali risultati dell'azione dell'ente</i>	<p>Rappresentare i risultati e gli impatti dell'azione dell'ente con riferimento a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le diverse categorie di stakeholder</li> <li>- la mission e la strategia di ente</li> <li>- i diversi ambiti di intervento</li> <li>- le diverse dimensioni degli impatti</li> </ul> <p>Fornire la chiave critica di lettura dei risultati in termini di punti di forza e di debolezza, scostamenti tra risultati attesi e risultati raggiunti, motivi degli scostamenti e indicazioni per il futuro.</p>	<p>Sintesi dei principali risultati a livello globale di ente rispetto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la mission di ente</li> <li>- i destinatari dell'azione.</li> </ul> <p>Esplicazione del criterio di classificazione (per esempio aree di intervento) e per ogni area di intervento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- categorie di servizi forniti</li> <li>- obiettivi strategici e collegamento con la mission</li> <li>- stakeholder e destinatari dell'azione</li> <li>- impatti/risultati per categoria di stakeholder</li> <li>- commento ai risultati ottenuti (punti di forza e debolezza, possibilità di miglioramento, cause degli scostamenti, ecc.)</li> </ul>



# Sezioni e struttura del Bilancio Sociale

Sezione	Finalità	Contenuto
<i>(segue)</i>	<i>(segue)</i>	<p>I risultati potrebbero essere espressi con indicatori relativi a:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- risorse impiegate (umane, strumentali ed economiche)</li><li>- eventuali risorse esterne "mobilitate" e/o attratte da parte di soggetti terzi pubblici e privati</li><li>- tempi di attesa, tempi di svolgimento del servizio, altri indicatori relativi al processo</li><li>- grado di raggiungimento degli obiettivi/mission di ente</li><li>- efficacia sociale</li><li>- impatto ambientale, sulla sostenibilità delle risorse e sugli equilibri intergenerazionali delle azioni</li><li>- soddisfazione degli utenti e altre dimensioni collegate alla qualità relazionale o tecnica degli interventi</li><li>- livello di partecipazione degli stakeholder</li></ul> <p>Sintesi, conclusioni e indicazioni per il futuro</p>

# Sezioni e struttura del Bilancio Sociale

Sezione	Finalità	Contenuto
<i>Nota metodologica</i>	Consentire al lettore e ai soggetti esterni di valutare l'attendibilità delle informazioni fornite	Principi di redazione del bilancio Criteri di valutazione utilizzati, con particolare riferimento al metodo di calcolo dei valori stimati e congetturati Processo di redazione del bilancio, con particolare riferimento agli attori coinvolti e al loro ruolo nel processo Esistenza o meno di forme di audit e/o confronto con l'esterno