



International  
Federation  
of Accountants

# International Public Sector Accounting Standards Board

Contabilità e controlli degli enti locali:  
il contesto internazionale e il caso italiano

Mariano D'Amore

IPSASB Public Member

Professore ordinario nell'Università "Parthenope" di Napoli

IV Auditing Day

Collegi de Censors Jurats de Comptes de Catalunya

Barcelona

25 Aprile 2013

# Agenda

- Uno sguardo allo scenario internazionale:  
i principi contabili per il settore pubblico (IPSAS)
  
- L'evoluzione del sistema contabile e dei controlli degli enti locali in Italia: il ruolo dei revisori

# Lo studio Eurostat sulla valutazione dell'adeguatezza degli IPSAS: presupposti e fasi

- Nel 2011, sulla spinta delle crisi del debito di alcuni Stati, il Parlamento europeo rileva significative discrepanze nei sistemi contabili dei Paesi Membri e l'esigenza di armonizzazione su base internazionale
- La **Direttiva 2011/85/EU** chiede che
  - gli Stati Membri implementino sistemi contabili capaci di generare informazioni **su base accrual** in modo completo e coerente per l'intero settore pubblico
  - tali sistemi siano soggetti a controlli interni e audit indipendente
  - la Commissione conduca una valutazione dell'adeguatezza degli **International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)** per i Paesi Membri entro la fine del 2012
- EUROSTAT svolge una consultazione pubblica dal maggio 2012
- Nel marzo 2013 EUROSTAT pubblica i risultati dello studio

# Lo studio Eurostat sulla valutazione dell'adeguatezza degli IPSAS: principali risultati

- La comparabilità internazionale dei bilanci pubblici è un requisito necessario e richiede l'armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio
- Gli IPSAS non saranno semplicemente “recepiti” dagli Stati Membri nella loro formulazione attuale, ma adeguati alle specifiche esigenze dei paesi europei
- Gli IPSAS rappresentano un “indisputable reference framework” per lo sviluppo di European Public Sector Accounting Standards (EPSASs)

# La posizione dell' IMF e del G20

- L'IMF-FAD in un paper dell'agosto 2012 ha sottolineato :
  - l'importanza della trasparenza dei bilanci e delle politiche finanziarie
  - l'esigenza di uno sforzo a livello internazionale, nazionale e regionale per accelerare il passaggio da sistemi contabili “cash” a sistemi “full-accrual”, capaci di rappresentare integralmente le attività e passività e i flussi economici delle amministrazioni pubbliche
- Il G20 in una press release dei Ministri finanziari del febbraio 2013 ha sollecitato:
  - il rafforzamento dell'informativa riguardante lo stato patrimoniale delle amministrazioni pubbliche e degli stati
  - una crescente attenzione per l'informativa sull'indebitamento complessivo delle amministrazioni pubbliche, comprensivo delle passività potenziali

# Gli IPSAS in sintesi

- Unico set di standard contabili internazionali per il settore pubblico oggi disponibile
- Prodotti da uno standard setter indipendente secondo una procedura formalizzata (due process)
- Basati su logica accrual
- Allineati con gli IAS-IFRS (se compatibili con il settore pubblico)
- 32 accrual IPSAS + 1 Cash basis IPSAS

# Gli obiettivi strategici dell' IPSAS Board

Developing a **conceptual framework** for the public sector

**Public sector critical** projects (public sector specific, IFRSs convergence, maintenance)

**Communications and promoting adoption & implementation**

## Il Conceptual Framework: stato dell'arte

- Versione finale dei primi quattro “capitoli” pubblicata nel gennaio 2013:
  - 1: Role and Authority of the Conceptual Framework
  - 2: Objectives and Users of General Purpose Financial Reporting
  - 3: Qualitative Characteristics
  - 4: Reporting Entity
- Exposure Drafts su “Elements” e “Measurement” pubblicati con scadenza per i commenti fissata nel 30 aprile 2013
- Exposure Draft su “Presentation” approvato a marzo 2013



## Altri progetti in corso

- **Public Sector Combinations**
  - ED pubblicato nella seconda metà del 2012
- **Financial statements discussion and analysis**
  - Recommended Practice Guideline nel 2013
- **First time adoption of IPSASs**
  - ED nel 2013
- **Aggiornamento degli IPSAS 6-8**
- **Reporting on the long-term sustainability of public finances**
  - Recommended Practice Guideline nel 2013
- **Service performance reporting**
  - ED nel 2013

# I risultati della consultazione pubblica sui nuovi progetti da avviare

- Notevole supporto per un progetto su “Social Benefits”
- “Emissions Trading Schemes” secondo progetto più segnalato
- Altri progetti supportati dai rispondenti:
  - Heritage assets
  - Aggiornamento di IPSAS 23 (Revenue from non-exchange transactions)
  - Impact of Sovereign Powers on Financial Reporting
  - Leases
- La decisione sui progetti da attivarsi (solo 2) verrà assunta al prossimo meeting di Toronto (giugno 2013)

# Lo scenario italiano

- Vincoli di finanza pubblica (Patto di Stabilità e Crescita)
- Riforma contabile volta alla armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche e funzionale al controllo degli obiettivi di finanza pubblica
- Rafforzamento del sistema dei controlli esterni e interni degli enti locali
- Politici ancora orientati alla ricerca del consenso attraverso la spesa pubblica
- Aumento dei casi di dissesto degli enti locali

# La riforma della contabilità pubblica

- Varietà di sistemi contabili ai diversi livelli e nei diversi comparti della pubblica amministrazione
- Forte prevalenza dei sistemi di “contabilità finanziaria” per cassa (cash) o per competenza finanziaria (commitment/obligation basis)
- La riforma del 2009 mira all’armonizzazione dei sistemi contabili privilegiando il bilancio e il controllo dei saldi finanziari “per cassa”
- La contabilità economico-patrimoniale (accrual) rimane marginale, in quanto
  - resta obbligatoria solo in alcuni comparti (es. sanità, enti previdenziali)
  - le altre amministrazioni pubblica **possono** affiancare alla contabilità finanziaria (cash) sistemi economico-patrimoniali (accrual) per “finalità conoscitive”

# I controlli interni negli enti locali

- Regolarità amministrativa e contabile
- Controllo di gestione
- Controllo strategico
- Valutazione della dirigenza
- Equilibri finanziari e Patto di Stabilità
- Efficacia, efficienza ed economicità degli organismi gestionali esterni (società partecipate)
- Qualità dei servizi

# La composizione dell'organo di revisione

## Revisore unico

- Comuni con meno di 15.000 abitanti  
(fino al 2007, 5.000 abitanti)
- Unioni di comuni
- Comunità montane
- Comunità isolate

## Collegio dei Revisori (tre membri)

- Comuni con più di 15.000 abitanti
- Province
- Città metropolitane

# Requisiti e nomina dei revisori

- **Estrazione a sorte** da un **elenco regionale** (presso il Ministero dell'Interno) di iscritti nel Registro dei revisori legali o all'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili
- Tre fasce:
  - Comuni fino a 4.999 abitanti (almeno 2 anni d'iscrizione)
  - Comuni da 5.000 a 14.999 abitanti, unioni di comuni e comunità montane (almeno 5 anni d'iscrizione + almeno 1 incarico di revisione di 3 anni in enti locali)
  - Comuni con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti e province (almeno 10 anni d'iscrizione + almeno due incarichi di revisione di 3 anni in enti locali)
- Nomina da parte del Consiglio comunale/provinciale

# Durata dell'incarico di revisore

- Tre anni
- Rieleggibilità per una sola volta



# Principali funzioni dell'organo di revisione

- Collaborazione con il Consiglio nei suoi compiti di indirizzo e controllo, al fine di migliorare la economicità, efficienza ed efficacia della gestione
- Pareri obbligatori per legge o previsti dallo statuto o dal regolamento di contabilità (es. bilancio di previsione, variazioni di bilancio, ...)
- Relazione al rendiconto attestante la corrispondenza alle risultanze della gestione e contenente analisi e proposte per il miglioramento della gestione dei servizi
- Vigilanza sulla regolarità amministrativa e contabile
- Segnalazione (al Consiglio) e denuncia (alla Corte dei Conti e alla Magistratura penale) di gravi irregolarità

# La vigilanza sulla regolarità amministrativo-contabile

Verifiche campionarie periodiche su:

- Acquisizione delle entrate
- Effettuazione delle spese
- Attività contrattuale
- Amministrazione dei beni
- Completezza della documentazione
- Adempimenti fiscali
- Tenuta della contabilità

# Il sistema dei controlli esterni (1)

Organo	Funzioni	Compiti dei revisori	Responsabilità dei revisori
<b>Corte dei Conti (Procura)</b>	Controllo su singoli atti che possano aver generato danno erariale	Obbligo di denuncia del danno erariale	<b>Patrimoniale</b> per - mancato esercizio del controllo secondo la dovuta diligenza (colpa grave o dolo) - mancata denuncia del danno (dolo)
<b>Corte dei Conti (Sezione Regionale di Controllo)</b>	Controllo sul bilancio preventivo e sul rendiconto (regolarità contabile e rispetto normativa di finanza pubblica)  Controllo semestrale sulla regolarità delle gestioni e sul funzionamento dei controlli interni  Accertamento dello stato di dissesto e comunicazione al Consiglio dell'ente e al Prefetto  Parere preventivo su singoli atti (se richiesto dall'ente)  Controllo sulla razionalizzazione della spesa pubblica	Relazioni sul bilancio previsione e rendiconto	Ritardo o omissione nella trasmissione delle relazioni. Comunicazione al Consiglio dell'ente e revoca  Divieto di nomina come revisori fino a 10 anni e comunicazione agli ordini professionali per azioni disciplinari

## Il sistema dei controlli esterni (2)

Organo	Funzione	Compiti dei revisori	Responsabilità dei revisori
<b>Servizi ispettivi di finanza pubblica (Ministero dell'Economia e delle Finanze)</b>	<p>Controllo di regolarità amministrativo-contabile e sulla economicità della gestione (riferisce alla Corte dei Conti e alla Procura della Repubblica)</p> <p>Spending review (riferisce al Commissario straordinario)</p>		
<b>Procura della Repubblica (Magistratura penale)</b>	<p>Persegue i reati contabili</p>	<p>Obbligo di denuncia di reati</p>	<p><b>Penale</b> (in quanto pubblici ufficiali) per:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falso ideologico</li> <li>- Abuso d'ufficio</li> <li>- Omissione di atti</li> <li>- Omessa denuncia di reato</li> <li>- Rivelazione di segreti d'ufficio</li> </ul>

# Considerazioni finali

- Proliferazione dei controlli:  
più controlli = controlli migliori ?
- Evoluzione del ruolo e ampliamento delle funzioni dei revisori negli enti locali:  
da “collaboratori del Consiglio” a “presidio di finanza pubblica”
- Aumento delle responsabilità (ma non dei compensi!)
- Necessità di adeguare le risorse e gli strumenti per il controllo, secondo l’evoluzione internazionale e imparando dalle “buone pratiche”
- E’ velleitario pensare di realizzare riforme contabili e dei controlli “senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica”

# Domande e discussione



- Webpage <http://www.ipsasb.org>
- Contatti [mariano.damore@uniparthenope.it](mailto:mariano.damore@uniparthenope.it)