



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
Corte dei Conti (Procura)	Controllo su singoli atti che possano aver generato danno erariale	Obbligo di denuncia del danno erariale	Patrimoniale per - mancato esercizio del controllo secondo la dovuta diligenza (colpa grave o dolo) - mancata denuncia del danno (dolo)
Corte dei Conti (Sezione Regionale di Controllo)	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
Servizi ispettivi di finanza pubblica (Ministero dell'Economia e delle Finanze)	<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>		
Procura della Repubblica (Magistratura penale)	<p>Persegue i reati contabili</p>	<p>Obbligo di denuncia di reati</p>	<p>Penale (in quanto pubblici ufficiali) per:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falso ideologico - Abuso d'ufficio - Omissione di atti - Omessa denuncia di reato - Rivelazione di segreti d'ufficio

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