



PERCORSO ISPETTORATO DEL LAVORO – INAIL E MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Videolezione 3.2 – La gestione finanziaria e la gestione economico-patrimoniale degli Enti pubblici

Introduzione

Salve, in questa video-lezione approfondiremo i contenuti del Decreto Legislativo 31 maggio 2011, n.91 che ha disciplinato l'adeguamento e l'armonizzazione dei sistemi contabili degli Enti pubblici non economici cui appartiene anche l'INPS.

In particolare esamineremo:

- i principi contabili generali che le Amministrazioni devono applicare nell'esercizio delle funzioni di programmazione, gestione, rendicontazione e controllo
- i principi della contabilità finanziaria e il principio della contabilità economico-patrimoniale cui si ispirano le rispettive gestioni

Bene, non ci resta che incominciare...

Principi contabili generali

I **principi contabili generali** sono stati introdotti dalla normativa sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di tutte le Amministrazioni Pubbliche, ivi comprese le Regioni, gli Enti locali e i loro organismi. A partire dal 2017 anche le Amministrazioni centrali dello Stato sono tenute all'osservanza dei medesimi principi nella formazione e gestione del bilancio, dei rendiconti e di altri strumenti contabili previsti dall'ordinamento.

I principi contabili generali sono dunque comuni a tutte le Amministrazioni Pubbliche del Paese. Essi sono 24, raccolti nell'Allegato 1 al Decreto 91/2011 e cioè:

1. Annualità
2. Unità
3. Universalità
4. Integrità
5. Veridicità
6. Attendibilità
7. Correttezza
8. Chiarezza o comprensibilità
9. Trasparenza
10. Significatività e rilevanza
11. Flessibilità
12. Congruità
13. Prudenza
14. Coerenza
15. Continuità
16. Costanza
17. Comparabilità
18. Verificabilità



19. Imparzialità (Neutralità)
20. Pubblicità
21. Equilibri
22. Competenza finanziaria
23. Competenza economica
24. Prevalenza della sostanza sulla forma

In questa lezione, approfondiremo in particolare i principi della competenza finanziaria e della competenza economica, che interessano in maniera particolare gli Enti pubblici in esame.

La gestione finanziaria

Per quanto riguarda la competenza finanziaria, va detto che questo principio domina tutta la **gestione finanziaria**, costituendo il criterio di imputazione in bilancio delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti di entrata e impegni di spesa).

Il principio è applicato da ogni Amministrazione Pubblica che, come l'INPS, adotta il sistema di contabilità finanziaria e attua il contenuto autorizzatorio del bilancio di previsione. Ciò significa che il bilancio rappresenta un limite agli impegni di spesa, sia in termini quantitativi (ammontare degli stanziamenti), sia in termini qualitativi (oggetto degli stanziamenti). Fanno eccezione le "Partite di giro" che sono entrate e spese tra loro compensative che costituiscono nello stesso tempo l'Amministrazione debitrice (spesa) e creditrice (entrata). Esempio tipico è il deposito cauzionale di un'impresa per partecipare a una gara e che ha diritto alla restituzione in caso di non aggiudicazione. Altri esempi sono le ritenute erariali sulle retribuzioni del personale e altre entrate e uscite per conto di terzi.

Gestione finanziaria: le Entrate

Vediamo adesso come vengono amministrate le Entrate nella gestione finanziaria.

Le entrate, passano attraverso le fasi:

- dell'accertamento
- della riscossione
- e del versamento

In particolare, l'**accertamento dell'entrata** costituisce la fase di gestione in cui sorge il diritto a riscuoterla. Per esempio: l'accertamento di un contributo previdenziale dovuto da un'impresa o altro soggetto.

Il funzionario dell'Amministrazione incaricato della gestione dell'entrata deve verificare l'esistenza dei seguenti requisiti affinché possa procedere all'accertamento:

- la ragione del credito che dà luogo al diritto
- il titolo giuridico che supporta il credito
- l'individuazione del soggetto debitore
- l'ammontare del credito
- la relativa scadenza

Gestione finanziaria: le Spese

Per quanto riguarda le Spese nella gestione finanziaria esse passano attraverso le fasi:

- dell'impegno
- della liquidazione
- dell'ordinazione



- e, infine, del pagamento

L'impegno della spesa configura un'obbligazione giuridicamente perfezionata che comporta per l'Amministrazione una prestazione pecuniaria e quindi un debito. Gli elementi costitutivi dell'impegno sono:

- la ragione del debito
- la determinazione della somma da pagare
- il soggetto creditore
- la specificazione del vincolo costituito sullo stanziamento di bilancio

L'impegno è sempre assunto con un provvedimento formale dell'Amministrazione da cui scaturisce la motivazione e l'imputazione in bilancio della spesa (Decreto, determina, ordinanza, ecc.).

La normativa sull'armonizzazione dei sistemi contabili delle Amministrazioni Pubbliche ha introdotto l'**Impegno rinforzato**, cioè una nuova nozione di impegno della spesa che avvicina le previsioni di competenza alle previsioni di cassa. Il Decreto 91/2011 prevede l'applicazione di tale principio anche agli Enti pubblici, sia pure in fase di sperimentazione.

Secondo questa nuova configurazione, le obbligazioni giuridicamente perfezionate, che danno luogo a spese per l'Ente, sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza. Tuttavia, nel caso di impegni di spesa per investimenti che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, è necessario predisporre la copertura finanziaria per l'effettuazione della spesa complessiva.

Documenti propri della competenza finanziaria

Ma quali sono i documenti nei quali si estrinseca il principio della competenza finanziaria?

Il principio della competenza finanziaria si estrinseca:

- nel bilancio di previsione
- e nel rendiconto della gestione con approcci diversi in relazione alle fasi di accertamento delle entrate e di impegno delle spese

Approfondiamo ciascuno di questi 2 aspetti...

Gestione finanziaria: Bilancio di previsione

Cominciamo dunque dal Bilancio di previsione finanziario di competenza.

In questo bilancio gli accertamenti e gli impegni sono determinati in base a stime. Queste possono seguire il metodo incrementale o il metodo programmatico.

Nel primo caso, che costituisce una prassi largamente seguita, si assume come riferimento l'andamento storico dell'entrata e della spesa e si proietta tale andamento nei prossimi esercizi con una tendenza all'aumento.

Nel secondo caso del metodo programmatico, le previsioni assumono come riferimento gli obiettivi da raggiungere e i programmi necessari per realizzarli quantificando la relativa spesa. Si tratta del metodo programmatico previsto dalla normativa di riforma della contabilità pubblica, ma che stenta ad affermarsi.

Gestione finanziaria: Rendiconto della gestione

Il secondo documento della competenza finanziaria, come abbiamo detto è il Rendiconto.

Nel rendiconto gli accertamenti delle entrate e gli impegni delle spese sono espressi in termini effettivi secondo i risultati della gestione e sono posti in evidenza anche:

- i residui attivi
- le maggiori o minori entrate
- i residui passivi
- le economie
- e i saldi finali

Armonizzazione dei sistemi contabili

La normativa sull'armonizzazione dei sistemi contabili ha introdotto in tutte le Amministrazioni Pubbliche un sistema di bilancio misto di competenza e di cassa.

In sede di previsione, la contabilità di cassa implica stime inerenti la riscossione delle entrate e il pagamento delle spese nell'esercizio cui il bilancio si riferisce.

In sede di rendiconto, le rilevazioni riguardano le entrate effettivamente riscosse e le spese effettivamente pagate dal tesoriere nel corso dell'esercizio cui si riferisce. Il conto di cassa è infatti reso dal tesoriere alla chiusura dell'esercizio e verificato e fatto proprio dall'Amministrazione.

Il risultato finale è espresso in termini di "pareggio o fondo di cassa". L'eventuale indicazione impropria di "deficit di cassa" rappresenta in realtà un'anticipazione da parte del tesoriere.

Gestione economico-patrimoniale

Passiamo ora a parlare del principio cui si ispira la **Gestione economico-patrimoniale** che è appunto il principio della competenza economica.

Questo principio consiste nel criterio con il quale sono imputati gli effetti delle operazioni poste in essere dall'Ente evidenziando utilità economiche cedute e/o acquisite, anche se non direttamente collegate ai relativi movimenti finanziari. In altri termini, l'effetto delle operazioni compiute e degli altri eventi è rilevato contabilmente e attribuito all'esercizio al quale tali operazioni ed eventi si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari.

Facciamo un esempio per rendere più chiaro quanto appena detto.

Ipotizziamo un locale preso in locazione da un Ente pubblico con il pagamento anticipato di un canone annuo di 120 euro con decorrenza il 1° ottobre di ciascun anno. Nel sistema di contabilità finanziaria questa operazione dà luogo all'assunzione di un impegno di spesa di 120 euro. Nel sistema di contabilità economica, il costo di questa operazione sarà di 30 euro per il primo anno e di 90 euro per l'anno successivo.

Analisi economica operazioni della PA

L'analisi economica delle operazioni di un'Amministrazione Pubblica richiede, dunque, una distinzione tra:

- fatti direttamente collegati ad un processo di scambio sul mercato (acquisizione, trasformazione e vendita), che danno luogo a costi e ricavi
- fatti non caratterizzati da questo processo, in quanto finalizzati ad altre attività istituzionali (tributi, contribuzioni, trasferimenti di risorse, prestazioni, servizi, altro) che danno luogo a oneri e proventi

Nel primo caso la competenza economica dei costi e dei ricavi è riconducibile alle disposizioni del codice civile e ai principi contabili dei dottori commercialisti (bilancio d'esercizio, finalità e postulati).

Nel secondo caso, e quindi per la maggior parte delle attività delle PA, è necessario fare riferimento alle componenti positive e negative della gestione direttamente collegate alle prestazioni e ai servizi offerti.

Nel sistema di contabilità economica, la determinazione del risultato implica un procedimento di analisi e confronto delle voci positive (ricavi e proventi) e negative (costi e oneri) delle operazioni di gestione relative all'esercizio di riferimento sia in fase preventiva (budget economico), sia in fase consuntiva (conto economico). La differenza potrà essere positiva o negativa e si riflette sulla consistenza del patrimonio.

La contabilità patrimoniale

Il principio della competenza economica si riferisce anche alle rilevazioni di natura patrimoniale nelle quali assumono rilievo le operazioni di gestione o altri eventi non dipendenti dalla gestione che producono effetti sul patrimonio (per esempio, incendi, furti, cali di magazzino, svalutazioni, ecc.).

I documenti contabili di riferimento sono gli inventari e il conto patrimoniale in cui si espongono le varie poste attive e passive di cui il patrimonio si compone. Esse sono:

Attivo

- immobilizzazioni, immateriali, materiali e finanziarie, crediti, partecipazioni, titoli, disponibilità liquide, ratei e risconti attivi

Passivo

- patrimonio netto, fondi rischio, fondi di quiescenza, debiti da finanziamento, debiti verso fornitori, debiti per trasferimenti e contributi, ratei e risconti passivi

Completano il conto del patrimonio i conti d'ordine che si riferiscono a beni e garanzie di terzi e che compaiono sia nell'attivo che nel passivo per uguale importo.

Vantaggi offerti dalla rilevazione economico-patrimoniale

La rilevazione contabile dell'aspetto economico-patrimoniale della gestione nelle Amministrazioni Pubbliche è necessaria in considerazione degli obiettivi che l'ordinamento assegna al sistema informativo.

Tale applicazione consente di:

- integrare la dimensione finanziaria con la dimensione economico-patrimoniale della gestione delle risorse pubbliche
- definire un unico modello contabile di riferimento al fine di omogeneizzare e consolidare i conti pubblici (Piano dei conti integrato)
- ridefinire la funzione autorizzativa del bilancio preventivo alla luce della distinzione fra atti di indirizzo politico e atti di gestione

Differenze tra contabilità economico-finanziaria e economico-patrimoniale

Per concludere su questo punto, è bene riassumere le differenze tra contabilità finanziaria e contabilità economico – patrimoniale, e cioè:

- il sistema di contabilità finanziaria **prevalente nelle Amministrazioni Pubbliche** ha il bilancio di previsione finanziario come punto di riferimento e si compone di scritture contabili che rilevano le fasi di acquisizione

delle entrate e di erogazione delle spese sia in termini di competenza che di cassa. Si conclude con l'elaborazione del conto finanziario

- il sistema di contabilità patrimoniale ha come punto di riferimento gli inventari e si compone di scritture contabili che rilevano le operazioni di gestione e gli eventi che hanno riflessi sul patrimonio. Si conclude con il conto del patrimonio
- il sistema di contabilità economica ha come punto di riferimento il budget e si compone di scritture contabili che rilevano costi e ricavi, proventi e oneri derivanti dalla gestione. Si conclude con il conto economico

Conclusioni

Bene, siamo giunti al termine della lezione.

Vi ricordo che abbiamo parlato dei principi contabili generali che gli Enti pubblici (e dunque l'INPS) sono tenuti ad applicare e abbiamo approfondito i principi della competenza finanziaria e della competenza economica cui si ispirano le relative gestioni.

Grazie per l'attenzione.