

# SOMMARIO

<b>CAPITOLO I</b>		
<b>LE RAGIONI DELLA RIFORMA</b>		<b>1</b>
1.	Le direttrici del percorso di riforma.	1
1.1.	Il raccordo con le esigenze di <i>governance</i> europea dei conti pubblici.	2
1.2.	Federalismo fiscale e pareggio di bilancio costituzionale.	4
1.3.	Armonizzazione tra diversi comportamenti della p.a.	6
1.4.	Evoluzione del quadro dei principi contabili.	7
1.5.	Convergenza con i principi contabili del settore privato.	8
1.6.	Gli elementi portanti del nuovo sistema contabile.	9
1.7.	I cambiamenti di natura programmatica.	10
1.7.1	Maggior chiarezza nel raccordo tra attori della <i>governance</i> e strumenti di programmazione e snellimento nel numero di documenti da redigere.	10
1.7.2.	Enfasi sui documenti di programmazione.	12
1.8.	I cambiamenti di tipo contabile.	12
1.8.1	Sperimentazione «dal basso».	13
1.8.2.	Criteri omogenei di classificazione delle entrate e delle spese e schemi di bilancio omogenei.	14
1.8.3.	Obbligo di conformazione ai principi contabili.	14
1.8.4.	Contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale integrate.	14
1.8.5.	Principio di competenza finanziaria «potenziato».	15
1.8.6.	Verso il (ritorno al) bilancio di cassa.	15
1.8.7.	Piano dei conti integrato e concetto di transazione elementare.	16
1.8.8.	Bilancio consolidato.	16
1.8.9.	Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio.	16
1.8.10.	Rendiconto semplificato al cittadino.	17
1.9.	I cambiamenti in materia di rendicontazione.	17
1.9.1.	Indebolimento dello stato di attuazione dei programmi.	18
1.9.2.	Incoerenza tra TUEL e principio contabile sulla programmazione in materia di relazione al rendiconto.	18
<b>QUESTIONARIO</b>		<b>19</b>

**CAPITOLO II**  
**LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

	<b>20</b>
1. Il percorso normativo.	<b>20</b>
1.1. La legge delega 42/2009.	<b>22</b>
1.2. Il decreto legislativo 118/2011.	<b>23</b>
1.3. Il decreto legislativo 126/2014.	<b>23</b>
1.4. Elenco dei decreti ministeriali correttivi dei principi contabili, ex-art. 3, c. 6, d. lgs. 118/2011.	<b>24</b>
1.5. I principi contabili generali e applicati.	<b>26</b>
1.6. Natura e forza normativa dei principi contabili.	<b>27</b>
2. I singoli principi contabili generali.	<b>27</b>
2.1. Annualità.	<b>27</b>
2.2. Unità.	<b>28</b>
2.3. Universalità.	<b>30</b>
2.4. Integrità.	<b>30</b>
2.5. Veridicità, attendibilità, correttezza, e comprensibilità.	<b>31</b>
2.6. Significatività e rilevanza.	<b>32</b>
2.7. Flessibilità.	<b>33</b>
2.8. Congruità.	<b>34</b>
2.9. Prudenza.	<b>34</b>
2.10. Coerenza.	<b>35</b>
2.11. Continuità e costanza.	<b>35</b>
2.12. Comparabilità e verificabilità.	<b>36</b>
2.13. Neutralità o imparzialità.	<b>36</b>
2.14. Pubblicità.	<b>36</b>
2.15. Equilibrio di bilancio.	<b>37</b>
2.16. Competenza finanziaria.	<b>39</b>
2.17. Competenza economica.	<b>41</b>
2.18. Prevalenza della sostanza sulla forma.	<b>42</b>
3. Principi contabili applicati.	<b>43</b>
3.1. Principio programmazione.	<b>43</b>
3.2. Principio della contabilità finanziaria.	<b>44</b>
3.3. Principio della contabilità economico-patrimoniale.	<b>45</b>
3.4. Principio del bilancio consolidato.	<b>45</b>
<b>QUESTIONARIO</b>	<b>46</b>

**CAPITOLO III**  
**LA PROGRAMMAZIONE**

	<b>48</b>
1. Definizione e finalità della programmazione.	<b>48</b>
2. Il sistema dei documenti di programmazione degli EELL.	<b>51</b>
3. La relazione di inizio mandato.	<b>52</b>
3.1. Definizione e finalità.	<b>52</b>
3.2. Struttura e contenuto.	<b>53</b>
3.3. Percorso di formazione e approvazione.	<b>53</b>
4. Le linee programmatiche per azioni e progetti.	<b>54</b>
4.1. Definizione e finalità.	<b>54</b>
4.2. Struttura e contenuto.	<b>55</b>
4.3. Percorso di formazione e approvazione.	<b>55</b>
5. Il documento unico di programmazione.	<b>57</b>
5.1. Definizione e finalità.	<b>57</b>
5.2. Struttura e contenuto.	<b>58</b>
5.2.1. La sezione strategica.	<b>60</b>
5.2.2. La sezione operativa.	<b>63</b>
5.3. Percorso di formazione e approvazione.	<b>68</b>
5.4. Focus sulla deliberazione 58/2015/par, Corte dei conti, sezione regionale di controllo – regione Basilicata.	<b>72</b>
5.5. Focus sulla sentenza 241 del 15.02.19 - Tar Puglia, Bari sezione I	<b>75</b>
5.6. Il raccordo con il bilancio di previsione finanziario.	<b>80</b>
5.7. Il DUP semplificato per i comuni fino a 5000 abitanti.	<b>80</b>
5.8. Il DUP semplificato per i comuni fino a 2000 abitanti.	<b>82</b>
6. Il piano esecutivo di gestione.	<b>83</b>
6.1. Definizione e finalità.	<b>83</b>
6.2. Struttura e contenuto.	<b>84</b>
6.3. Percorso di formazione e approvazione.	<b>85</b>
6.4. Focus sulla deliberazione 1/2018/par, Corte dei conti, sezione regionale di controllo, regione Sardegna. – Obbligo piano performance per comuni < 5.000 abitanti.	<b>86</b>
6.5. Focus sulla deliberazione 369/2017/PRSP, Corte dei conti, sezione regionale di controllo, regione Veneto – mancata adozione del PEG e divieto assunzionale.	<b>89</b>
6.6. Focus sulla deliberazione 163/2013/par, Corte dei conti, sezione regionale di controllo, regione veneto – mancata adozione del PEG e divieto di erogazione della premialità.	<b>90</b>
7. Pareri sugli strumenti di programmazione.	<b>91</b>

<b>QUESTIONARIO</b>	<b>93</b>
<b>CAPITOLO IV</b>	
<b>IL BILANCIO DI PREVISIONE FINANZIARIO</b>	<b>95</b>
1. Definizione e finalità.	95
2. La classificazione delle entrate.	96
3. La classificazione della spesa.	98
4. Il bilancio e i suoi allegati.	101
4.1. La funzione autorizzatoria del bilancio di previsione finanziario.	101
4.2. Il quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria.	105
4.3. Gli allegati obbligatori al bilancio di previsione.	106
5. La nota integrativa al bilancio di previsione.	107
6. Il procedimento di approvazione del bilancio di previsione.	109
7. Esercizio provvisorio e gestione provvisoria.	111
7.1. La disciplina della gestione provvisoria.	112
7.2. I limiti alla gestione in caso di esercizio provvisorio.	113
7.3. Gli strumenti di flessibilità in esercizio provvisorio.	115
8. Le variazioni al bilancio di previsione.	116
8.1. La legittimazione ad approvare variazioni.	116
8.2. La competenza del consiglio.	118
8.3. La competenza dell'organo esecutivo.	120
8.4. La competenza della dirigenza.	121
8.5. Le variazioni di bilancio in esercizio provvisorio.	122
8.6. I termini per l'adozione delle variazioni.	124
<b>QUESTIONARIO</b>	<b>125</b>
<b>CAPITOLO V</b>	
<b>PAREGGIO DI BILANCIO E VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA</b>	<b>127</b>
1. Il pareggio di bilancio nelle norme del T.U.E.L.	127
2. L'equilibrio di parte corrente e in conto capitale.	128
3. L'equilibrio di bilancio nella legge rinforzata n. 243/2012	130
4. Dal patto di stabilità interno al saldo di finanza pubblica.	132
5. La disciplina del " <i>pareggio di bilancio</i> " (o saldo di finanza pubblica).	141
6. L'evoluzione della disciplina alla luce degli orientamenti della Corte costituzionale.	143

7.	La disciplina introdotta dalla legge di bilancio per il 2019.	146
7.1.	Le integrazioni alla disciplina apportate dal dm 1° agosto 2019.	150
8.	I vincoli in materia di indebitamento.	153
8.1.	Il concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito.	155
8.2.	I limiti finanziari alla contrazione di indebitamento.	156
8.3.	Sostenibilità del debito e concessione di garanzie.	157
8.4.	Sostenibilità del debito e operazioni di finanza c.d. derivata.	161

<b>QUESTIONARIO</b>	<b>162</b>
---------------------	------------

## **CAPITOLO VI**

<b>IL SISTEMA CONTABILE INTEGRATO</b>	<b>164</b>
---------------------------------------	------------

1.	Principi alla base del sistema contabile integrato.	164
2.	Il piano dei conti integrato.	167
3.	La matrice di correlazione.	174
4.	La transazione elementare	176

<b>QUESTIONARIO</b>	<b>178</b>
---------------------	------------

## **CAPITOLO VII**

<b>IL SISTEMA DI CONTABILITÀ FINANZIARIA</b>	<b>179</b>
--	------------

1.	Il principio di competenza finanziaria potenziata.	179
1.1.	La funzione autorizzatoria della contabilità finanziaria.	180
1.2.	Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio.	182
2.	La gestione dell'entrata e della spesa.	185
3.	La gestione delle entrate.	187
3.1.	L'accertamento.	187
3.2.	La riscossione e il versamento dell'entrata.	187
4.	La gestione della spesa.	189
4.1.	L'impegno.	189
4.2.	Liquidazione, ordinazione e pagamento.	191
5.	La contabilizzazione delle principali entrate.	194
5.1.	Le entrate correnti.	194
5.2.	Le entrate in conto capitale.	197
5.3.	Le entrate da indebitamento.	198
5.4.	Le operazioni di finanza derivata.	200
5.5.	Le cartolarizzazioni e le operazioni di leasing finanziario.	201

5.6.	Le concessioni di finanziamenti.	202
5.7.	La concessione di garanzie personali.	203
5.8.	Le anticipazioni di cassa.	204
5.9.	La contabilizzazione dell'utilizzo degli incassi vincolati.	206
6.	Il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).	207
6.1.	Il FCDE nel bilancio di previsione.	208
6.2.	La verifica di congruità del FCDE nel corso dell'esercizio.	211
6.3.	Il FCDE nel rendiconto consuntivo.	211
7.	La contabilizzazione delle principali spese.	214
7.1.	Le spese di personale.	214
7.2.	Gli acquisti di beni e servizi.	216
7.3.	I trasferimenti correnti.	217
7.4.	Le altre spese correnti.	217
7.5.	Le spese di investimento.	218
8.	I servizi per conto di terzi e le partite di giro.	220
9.	Il fondo pluriennale vincolato (FPV).	221
9.1.	Il fondo pluriennale vincolato nel bilancio preventivo e nel rendiconto.	225
9.2.	La gestione del fondo pluriennale vincolato.	226
9.3.	Fondo pluriennale ed entrate vincolate.	228
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>229</b>
<b>CAPITOLO VIII</b>		
	<b>LA CONTABILITÀ ECONOMICO-PATRIMONIALE</b>	<b>230</b>
1.	Definizione e finalità.	230
2.	Il principio di competenza economica.	232
3.	Le rilevazioni di contabilità economico-patrimoniale.	236
4.	Le rilevazioni di contabilità economico-patrimoniale: alcune casistiche.	248
5.	I criteri di valutazione nel conto economico.	271
6.	I criteri di valutazione nello stato patrimoniale.	275
7.	I prospetti di sintesi: stato patrimoniale e conto economico.	279
8.	Il percorso di avvio della contabilità economico-patrimoniale.	287
9.	Il regime semplificato per i piccoli enti definito dal D.M. 11/11/19.	290
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>291</b>

**CAPITOLO IX**  
**STATO DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI E SALVAGUARDIA DEGLI**  
**EQUILIBRI DI BILANCIO** **293**

- 1. La verifica dello stato di attuazione dei programmi. **293**
- 2. Le verifiche ed i provvedimenti di salvaguardia degli equilibri di bilancio. **296**

**QUESTIONARIO** **298**

**CAPITOLO X**  
**IL RENDICONTO DELLA GESTIONE** **299**

- 1. Definizione e finalità. **300**
- 2. Il conto del bilancio. **301**
- 3. Il quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria ed il prospetto di verifica degli equilibri. **303**
- 4. Residui attivi e passivi. **305**
  - 4.1. Il riaccertamento ordinario dei residui. **306**
    - 4.1.1. Crediti e debiti inesigibili o insussistenti. **308**
    - 4.1.2. Maggiori crediti o debiti emersi nel riaccertamento. **309**
    - 4.1.3. I residui di dubbia e difficile esazione. **310**
    - 4.1.4. I residui non correttamente classificati. **310**
    - 4.1.5. I residui non correttamente imputati. **311**
  - 5. Il risultato di amministrazione. **312**
    - 5.1. La composizione del risultato di amministrazione. **314**
      - 5.1.1. La quota accantonata. **315**
        - 5.1.1.A. Fondo crediti di dubbia esigibilità. **316**
        - 5.1.1.B. Fondo anticipazione di liquidità. **316**
        - 5.1.1.C. Fondo perdite società partecipate. **321**
        - 5.1.1.D. Fondi per passività potenziali e per contenzioso. **324**
      - 5.1.2. Le quote vincolate del risultato di amministrazione. **326**
      - 5.1.3. La quota destinata agli investimenti. **328**
      - 5.1.4. L'avanzo libero. **329**
    - 5.2. Il disavanzo di amministrazione. **331**
  - 6. Gli allegati al rendiconto. **334**
  - 6.1. La relazione sulla gestione. **336**
  - 7. I conti degli agenti contabili interni. **338**

**QUESTIONARIO** **339**

**CAPITOLO XI**  
**IL BILANCIO CONSOLIDATO** **341**

1.	Definizione e finalità.	<b>341</b>
1.1.	Caratteristiche generali del bilancio consolidato.	<b>342</b>
1.2.	Documenti del bilancio consolidato.	<b>343</b>
1.3.	Sanzioni.	<b>346</b>
2.	Il gruppo amministrazione pubblica e l'area di consolidamento.	<b>347</b>
2.1.	Il gruppo amministrazione pubblica.	<b>347</b>
2.2.	L'area di consolidamento.	<b>356</b>
2.3.	Gli elenchi del gap e dell'area di consolidamento.	<b>359</b>
3.	Il percorso di definizione del bilancio consolidato.	<b>361</b>
3.1.	Le operazioni preliminari.	<b>362</b>
3.2.	Le operazioni finalizzate a garantire l'uniformità dei bilanci da consolidare.	<b>363</b>
3.3.	L'eliminazione delle operazioni infragruppo.	<b>367</b>
3.4.	Il consolidamento dei bilanci.	<b>368</b>
3.5.	L'approvazione del bilancio consolidato.	<b>373</b>

**QUESTIONARIO** **374**

**CAPITOLO XII**  
**IL FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI** **375**

1.	La finanza locale: evoluzione, vincoli e prospettive.	<b>375</b>
1.1.	Investimenti e fonti di finanziamento.	<b>375</b>
1.2.	Evoluzione delle opportunità di indebitamento.	<b>379</b>
1.3.	I limiti quali-quantitativi all'indebitamento.	<b>382</b>
2.	Le forme di autofinanziamento.	<b>384</b>
2.1.	Entrate correnti e altre fonti proprie.	<b>384</b>
2.2.	Gli avanzi e le altre forme di autofinanziamento.	<b>386</b>
3.	Il ricorso al capitale di prestito.	<b>389</b>
3.1.	I mutui.	<b>389</b>
3.2.	Gli istituti di credito e la BEI.	<b>394</b>
3.3.	L'istituto della delegazione di pagamento.	<b>395</b>
3.4.	Le aperture di credito.	<b>397</b>
3.5.	I prestiti obbligazionari.	<b>398</b>
4.	La gestione strategica del patrimonio a copertura degli investimenti.	<b>403</b>
4.1.	La gestione dell'attivo patrimoniale: cartolarizzazioni e fondi.	<b>404</b>

4.2.	Le cartolarizzazioni.	405
4.3.	I fondi immobiliari ad apporto pubblico.	408
4.4.	La gestione del passivo patrimoniale: derivati e <i>risk management</i> (cenni).	412
4.5.	Gli strumenti derivati negli enti locali.	412
4.6.	Il <i>risk management</i> .	414
5.	Le forme di partenariato pubblico-privato.	417
5.1.	I PPP e la loro contabilizzazione: il ruolo dei rischi.	417
5.2.	La valutazione preventiva e il monitoraggio dei PPP.	424
5.3.	Finanza di progetto.	426
5.4.	<i>Leasing</i> .	431
5.5.	Il contratto di disponibilità.	433
5.6.	Altre forme partenariali.	435

<b>QUESTIONARIO</b>	<b>437</b>
---------------------	------------

### CAPITOLO XIII

<b>LA REVISIONE ECONOMICO-FINANZIARIA</b>	<b>438</b>
---	------------

1.	La procedura di nomina dell'organo di revisione.	438
2.	Durata dell'incarico e cause di cessazione.	439
3.	Incompatibilità e ineleggibilità dei revisori.	440
4.	Funzionamento del collegio dei revisori.	441
5.	Limiti all'affidamento di incarichi.	441
6.	Funzioni dell'organo di revisione.	442
7.	Compenso dei revisori dei conti.	445
8.	Responsabilità dell'organo di revisione.	446
8.1.	Responsabilità penale.	447
8.2.	Responsabilità disciplinare.	448
8.3.	Responsabilità civile.	449
8.4.	Responsabilità amministrativo-contabile.	450

<b>QUESTIONARIO</b>	<b>453</b>
---------------------	------------

### CAPITOLO XIV

<b>I CONTROLLI ESTERNI: IN PARTICOLARE IL CONTROLLO DI LEGALITÀ FINANZIARIA DELLA CORTE DEI CONTI</b>	<b>455</b>
---	------------

1.	Premessa. I controlli esterni sulla gestione degli enti locali.	455
----	---	-----

2.	Il controllo di legalità finanziaria sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali (art. 1, c. 166 e ss. della L. 266/2005 e art. 148-bis del T.U.E.L.).	456
3.	I parametri del controllo di legalità finanziaria	460
3.1.	Patto di stabilità interno.	462
3.2.	Vincoli in materia di indebitamento e sua sostenibilità.	462
3.3.	Irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri di bilancio.	464
3.4.	I rapporti con gli organismi partecipati.	465
4.	Gli esiti del controllo di legalità finanziaria.	466
5.	L'impugnativa delle pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti.	470
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>471</b>

## CAPITOLO XV

	<b>DISSESTO E PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE</b>	<b>473</b>
1.	La crisi finanziaria degli enti locali.	473
1.1.	La situazione di deficitarietà strutturale.	473
1.2.	La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.	474
1.3.	Il dissesto (e la procedura di c.d. "dissesto guidato").	475
2.	Le modalità di gestione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.	477
3.	Il controllo della Corte dei conti sul piano riequilibrio finanziario pluriennale.	481
3.1.	Il monitoraggio della corte sull'attuazione del piano riequilibrio finanziario pluriennale.	485
3.2.	L'impugnazione innanzi alle sezioni riunite in speciale composizione.	486
4.	La procedura di dissesto guidato.	489
4.1.	Le fasi della procedura di dissesto guidato.	490
4.2.	L'impugnazione delle pronunce nell'ambito della procedura di dissesto guidato.	493
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>495</b>
	<b>INDICE ANALITICO</b>	<b>496</b>