



SERVIZIO DI FORMAZIONE ED AFFIANCAMENTO PER L'INTRODUZIONE DEL SISTEMA CONTABILE ARMONIZZATO

Premessa

E' partito il **1° gennaio 2015**, dopo tre anni di sperimentazione, il nuovo sistema contabile armonizzato che obbliga gli enti locali non soltanto a rinnovare profondamente le metodologie fino ad ora utilizzate nella gestione delle proprie scritture contabili ma che soprattutto impone un vero e proprio cambio di "mentalità contabile".

Per consentire agli Enti un passaggio più graduale, considerati anche gli inevitabili riflessi negativi che la situazione incerta della politica economica nazionale esercita su quella locale, l'introduzione della riforma è stata fissata su più anni, per arrivare alla applicazione completa a partire dal 1 gennaio 2017.

Data l'estrema complessità dei singoli momenti operativi previsti dalla riforma, gli stessi sono stati suddivisi per annualità successive, secondo questa tempistica:

Anno 2015

- adozione del principio della competenza finanziaria potenziata;
- ⊖ riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi al 1 gennaio 2015;
- ⊖ adozione parziale del principio della programmazione;
- ⊖ redazione dei vecchi schemi a fini autorizzatori;
- ⊖ redazione dei nuovi schemi a fini conoscitivi.

Anno 2016

- redazione dei nuovi schemi a fini autorizzatori;
- ⊖ adozione nuovo regime variazioni di bilancio;
- ⊖ adozione del DUP. - adozione del piano dei conti integrato;
- ⊖ codifica della transazione elementare;
- ⊖ applicazione del principio della contabilità economico-patrimoniale;
- redazione del bilancio consolidato.

Anno 2017

- ⊖ sostituzione delle codifiche Siope con i codici piano dei conti integrato.

Lo strumento del bilancio nella contabilità pubblica



Con l'acronimo ARCONET (armonizzazione contabile degli enti territoriali) si definisce il processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici diretto a **rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili** al fine di:

- ✓ consentire il controllo dei conti pubblici nazionali (tutela della finanza pubblica nazionale);
- ✓ verificare la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del Trattato istitutivo UE);
- ✓ favorire l'attuazione del federalismo fiscale.

L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche costituisce il cardine irrinunciabile della riforma della contabilità pubblica (legge n. 196/2009) e della riforma federale prevista dalla legge n. 42/2009.

Entrambe le leggi hanno delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, informati ai medesimi principi e criteri direttivi, per l'attuazione dell'armonizzazione contabile.

Per gli enti territoriali la delega è stata attuata dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

Innanzitutto la contabilità degli enti locali (e potremmo estendere la considerazione all'insieme della contabilità pubblica) non riguarda solamente l'attività di rilevazione e rappresentazione dei risultati della gestione.

Prioritario, per il settore pubblico in generale, è il supporto che la stessa contabilità deve dare alla funzione programmatica dell'attività gestionale.

Perciò, per "bilancio" non si deve intendere solamente lo strumento contabile che in generale tutti identificano con l'insieme degli stanziamenti, più o meno articolati e più o meno analitici, comunque rispettosi di una modulistica, ma deve essere considerato l'insieme degli strumenti programmatici e autorizzatori che lo compongono e che vengono compiutamente considerati dai "principi".

La coerenza tra i risultati che la rendicontazione presenta alla fine di un periodo gestionale (esercizio, mandato ecc.) resi in modo veritiero ed il confronto con quanto enunciato e definito in sede di programmazione rappresenta il primo e più importante momento di controllo che l'ordinamento considera e che non dovrebbe poter essere eluso.

Riportiamo di seguito i principali cambiamenti che il nuovo sistema di contabilità armonizzata, introduce rispetto all'attuale:

Le novità dell'architettura finanziaria

Il cambiamento dell'architettura finanziaria di base comporterà:



- ✓ un importante momento di ricodifica delle unità elementari di bilancio da inquadrare nel nuovo modello di rappresentazione dei conti;
- ✓ un processo di codifica delle unità elementari finanziarie in riferimento alla necessità di inglobare il nuovo piano dei conti.

Particolarmente gravosa potrà risultare, per gli operatori delle amministrazioni locali, la definizione del Piano dei Conti, necessario all'impostazione di una "contabilità integrata" (intendendosi riferito all'integrazione della contabilità finanziaria con la contabilità economico – patrimoniale).

Questo, infatti, dovrà essere strutturato in modo estremamente analitico, essendo orientato ad una attività di rilevazione e rappresentazione contabile dei flussi finanziari ed economico – patrimoniali.

Come cambia la contabilità finanziaria

Allo stesso modo, le nuove codifiche della contabilità finanziaria esprimono un apparente profondo cambiamento rispetto al passato. In realtà il nuovo assetto differisce solo formalmente dal precedente, in quanto i principi di equilibrio del bilancio rimangono evidenziati con le stesse logiche di fondo.

La rappresentazione viene comunque profondamente mutata e questo potrà avere effetti, da valutare, sotto il profilo della comprensibilità del bilancio e, soprattutto, sul versante della sua capacità a costituire un elemento utile per esprimere quella "autorizzatorietà" che rappresenta un elemento fondamentale per la "Governance" del sistema pubblico.

Il vero cambiamento

Un primo cambiamento, del quale non viene generalmente data l'enfasi necessaria, è costituito dal principio per cui la "contabilità finanziaria" diviene lo strumento attraverso il quale tutte le operazioni contabili (anche quelle non rilevanti sotto il profilo finanziario) vengono registrate. Diviene così la "guida" della contabilità pubblica sulla quale trova supporto anche la rilevazione economico– patrimoniale.

Il sistema dei conti finanziari accoglie anche i conti "economici" (per cui sarà finalmente possibile attuare quella integrazione e interattività delle rilevazioni contabili sotto tutti i profili), e sarà in grado di rendere evidente e condiviso in modo interattivo (tramite la rilevazione SIOPE intimamente collegata al sistema dei conti) il contenuto di ogni singola transazione nell'ambito della finanza pubblica.

E' questo un aspetto particolarmente significativo perché tende ad attuare concretamente il principio generale dell'"integrità" del bilancio, in passato a volte dimenticato, necessario non solo per la conoscenza e comprensione della gestione ma anche per attuare in modo concreto quel "consolidamento" dei conti pubblici che rappresenta forse il più importante obiettivo da perseguire.



Considerazione conclusiva

Da quanto sinteticamente espresso emerge con evidenza una esigenza di profondo rinnovamento nelle metodologie utilizzate per la tenuta della contabilità pubblica in generale e degli enti locali in particolare, rinnovamento innanzitutto teso al superamento della visione esclusivamente basata sull'approccio finanziario consolidatosi nel tempo, ma capace di evolvere con l'utilizzo di nuove metodologie volta ad assicurare tutti i requisiti oggi richiesti al nuovo sistema contabile.

L'attuazione dei principi espressi dal nuovo sistema, a partire dal nuovo concetto di "competenza finanziaria" cosiddetta "potenziata", per ampliarsi nel diretto collegamento con la rilevazione economica e patrimoniale, comporta un serio impegno da parte degli operatori e, non va dimenticato, anche da parte dei gestori delle strutture informatiche dei singoli enti.

A questo proposito occorre sottolineare come il nuovo assetto abbisogna di nuovi approcci, anche informatici, per assicurare una completa rivisitazione di quanto oggi gestito alla luce della necessità di riprogettare e realizzare nuove strutture informative ed evitare il più possibile un semplice processo di riadattamento dell'esistente.

Proposta operative.

Ecco allora che dall'esperienza maturata sul campo in quasi 10 anni di attività a favore della PA Locale, **nasce l'idea del presente progetto** con cui si propone agli Enti **un percorso di affiancamento rivolto a dare visioni, idee, azioni, strumenti, metodologie, risposte, risultati e soprattutto sostegno a ciascuno dei diretti interessati al percorso di crescita dell'Amministrazione locale.**

Sottolineiamo che i moduli in cui abbiamo diviso le attività, sotto elencate nel dettaglio, per rendere utile e immediatamente applicabile la realizzazione del progetto, sono da considerarsi **flessibili e adattabili alle specifiche esigenze di ogni amministrazione locale.**

Anche il numero delle giornate da noi riportato è indicativo, lo stesso infatti potrà essere rivisto sulla base delle esigenze di approfondimento considerate necessarie e in riferimento alle disponibilità economiche dell'Ente.

In tale percorso saranno forniti al Vs. Ente, quale aderente al qui descritto Progetto formativo:

- **attività periodica di formazione continua;**
- **attività periodica di affiancamento operativo.**

Il nostro staff fornirà idoneo supporto on site e a distanza, teso ad accompagnare l'Ente: nella interpretazione ed applicazione delle novità contenute nel nuovo sistema contabile; nella riclassificazione del bilancio; nell'accertamento straordinario dei residui e conseguente quantificazione dei fondi di riserva e di quello pluriennale vincolato; nella definizione degli



indicatori; nella compilazione dei prospetti e della modulistica necessaria; nel programmare le fasi di lavoro per arrivare al corretto impianto del nuovo sistema contabile.

Il servizio sarà erogato in esenzione da iva e non rientra nel contenimento di spesa per la formazione, prevista dall'art. 6 del DL 78/2010, in quanto intervento non strutturato nei termini di formazione, ma di affiancamento inerente la reingegnerizzazione dei processi di lavoro.

In particolare, la nostra proposta di affiancamento, sulla base della Vostra specifica richiesta, comprende i servizi sotto riportati:

a) attività formativa periodica:

- invio presso la sede del Vs. Ente di manuali operativi necessari all'aggiornamento continuo degli Operatori nella materia oggetto della riforma, utili a guidare gli operatori del Comune alla predisposizione di ipotesi dei nuovi livelli di entrata e di spesa dei bilanci, oltre che alla indicizzazione dei risultati gestionali ("studi di settore"), alla compilazione del nuovo format di bilancio armonizzato, del bilancio consolidato e del consolidamento dei conti delle gestioni parallele, alla "relazione di fine mandato";
- organizzazione di una giornata di presentazione della riforma rivolta a tutta la struttura dell'ente ed agli amministratori con i seguenti argomenti:
 - 1) IL QUADRO NORMATIVO
 - 2) I SISTEMI CONTABILI ARMONIZZATI
 - 3) STRUMENTI DELL'ARMONIZZAZIONE
 - 3.1 Il piano dei conti integrato
 - 3.2 Gli schemi di bilancio
 - 3.3 I principi contabili generale e applicati
 - 3.4 Il bilancio consolidato
- partecipazione a giornate di aggiornamento "in house" nel numero di **2 giornate di approfondimento** rivolte ai Dirigenti, alle PO ed ai referenti individuati all'interno dei Settori dell'ente con il seguente programma di massima da concordare:

Modulo n.1: Bilanci per missioni e programmi

- Schemi di bilancio comuni
- La classificazione per missioni e programmi
- Le variazioni di bilancio

Modulo n. 2: La competenza finanziaria potenziata

- Il principio contabile della competenza potenziata;
- Il fondo pluriennale vincolato;
- Il riaccertamento straordinario dei residui;
- La ricostruzione della spesa del personale.



Modulo n. 3: Il fondo crediti di dubbia esigibilità e la gestione dei fondi vincolati;

- Definizione;
- modalità di calcolo;
- la gestione dei fondi vincolati;

Modulo n. 4: Principio della Programmazione e Il Bilancio Consolidato.

- Definizione;
- Il DUP e la sua costruzione;
- Cenni sul Bilancio Consolidato.

b) attività di affiancamento operativo:

organizzazione di n. 4 giornate presso l'Ente (fino a al mese di giugno 2015), della durata di circa n. 4 ore, finalizzate ad un confronto *on-site* sulle problematiche affrontate e sui rimedi adottati/da adottare per il proficuo conseguimento dei risultati attesi in termini di bilancio e gestionali previsti per il 2015.

In particolare, l'attività di assistenza sarà volta a:

- affiancare i nuovi schemi di bilancio di previsione e di rendiconto per missioni e programmi (con funzioni conoscitive) agli schemi di bilancio annuale e pluriennale e di rendiconto adottati nel 2014, che conservano la funzione autorizzatoria e valore giuridico ai fini della rendicontazione. Entrambe le versioni del bilancio e del rendiconto riportano le medesime risultanze contabili (trattasi della classificazione dei medesimi dati con due differenti criteri). Il bilancio pluriennale predisposto secondo lo schema adottato nel 2014 ha valore autorizzatorio. Contestualmente all'approvazione del rendiconto della gestione, a decorrere dal 2015, gli enti locali articolati in Istituzioni approvano il rendiconto consolidato (entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo);
- applicazione del principio contabile generale della competenza finanziaria (cd. potenziata) per l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese;
- adozione del principio applicato della contabilità finanziaria;
- riaccertamento straordinario dei residui per adeguare lo stock dei residui attivi e passivi alla nuova configurazione del principio della competenza finanziaria;
- applicazione del principio contabile applicato della programmazione e predisposizione del primo DEFR e DUP con riferimento al triennio 2016-2018.

Inoltre per una maggiore efficacia ed efficienza dell'intervento prevediamo **2 giornate di back office** (per svolgimento lavoro di verifica e di elaborazione dati o impostazione modelli di lavoro, ecc) con particolare riferimento ai seguenti adempimenti:

1. la riclassificazione per missioni e programmi dei capitoli del PEG;
2. il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, in parallelo al riaccertamento ordinario ai fini del rendiconto 2014;
3. la determinazione dell'importo dei propri incassi vincolati al 1° gennaio 2015;



4. la quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Servizio di risposta a quesiti operativi e normativi sulla applicazione della contabilità armonizzata, che consente:

- ✓ di porre agli esperti Logos PA quesiti in ordine all'applicazione della normativa;
- ✓ di consultare la banca dati contenente casi già risolti dagli esperti del servizio;
- ✓ di proporre pareri di carattere giuridico, tecnico-amministrativo.

Il Gruppo di lavoro

Le attività saranno svolte, sotto la supervisione scientifica del Prof. Francesco Delfino, componente del COPAFF e esperto della Corte dei Conti sez. Autonomie, da un team di professionisti profondi conoscitori della contabilità pubblica, tra cui:

- Patrizio Belli, Funzionario del Settore Finanziario della Provincia di Roma;
- Lara Montefiore, Consulente Senior Fondazione Logos PA;
- Nicola Cinosi, Dott. Commercialista, membro della Commissione Enti Locali;
- Massimiliano Carpentieri, Consulente Junior Fondazione Logos PA.

Rimango in attesa di un Vostro cortese riscontro e colgo l'occasione per porgere i miei più cordiali saluti.

Roma, lì 07/01/2015

**Il Presidente
della Fondazione Logos PA
Roberto Mastrofini**