

BIBLIOTECA
L. PACIOLI

GIUSEPPE MILANO ANTONIO ROSSI



MANUALE DI CONTABILITÀ E FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

XXI EDIZIONE

Aggiornata

al **"decreto enti locali" 2017**
e al **decreto correttivo al Codice**
dei contratti pubblici
(D.Lgs. n. 56/2017)

ERALE

CA
LI

EDIZIONI GIURIDICHE
SIMONE

Gruppo Editoriale Simone

Nuovo codice dei contratti
Fondo di riserva
Principi contabili
Stato patrimoniale
Contabilità economica
Fondo pluriennale vincolato
no dei conti integrati
Imposta di scopo
ventari
MU
strutturale
scopo
integrato
vincolato
pluriennale
Fondo
economico
contabilità
Stato
contabili
Principi
Fondo di riserva
Nuovo codice dei contratti
Partita doppia
Avanzo di amministrazione
Controllo di gestione
TARIF
Finanziaria
Finanziaria unica
Raccoglimento dei residui
Cassa depositi e prestiti
Demanio
Oneri
Documenti
Verifica
L.P.

PARTE I
LA FINANZA

Capitolo 1: L'autonomia finanziaria e il federalismo fiscale: dal patto di stabilità ai nuovi obiettivi di finanza pubblica

1. L'autonomia finanziaria degli enti locali: la L. cost. 3/2001	Pag.	7
A) Le origini del federalismo fiscale	»	7
B) La L. cost. 3/2001 e il nuovo art. 119	»	8
2. L'attuazione del federalismo fiscale: la L. 42/2009	»	10
A) Il finanziamento delle spese relative alle funzioni degli enti locali	»	11
B) I principi cui devono attenersi i decreti attuativi	»	13
C) I decreti attuativi della L. 42/2009	»	15
3. Il D.Lgs. 267/2000 (T.U.E.L.)	»	15
4. La potestà regolamentare	»	16
5. I limiti all'autonomia finanziaria degli enti locali: il patto di stabilità interno	»	16
A) Gli enti assoggettati al patto	»	17
B) Il calcolo degli obiettivi programmatici	»	18
C) Le esclusioni dal saldo valido ai fini del rispetto del patto	»	18
D) Le modifiche agli obiettivi programmatici: i <i>patti di solidarietà</i>	»	19
E) Il monitoraggio e la certificazione dei risultati conseguiti	»	20
F) Le sanzioni a carico degli enti inadempienti	»	20
6. Segue: La L. cost. 1/2012 e il vincolo del pareggio di bilancio	»	20
7. Segue: Il superamento del patto di stabilità interno: il nuovo saldo di competenza	»	21
A) Gli enti locali che concorrono agli obiettivi di finanza pubblica	»	22
B) Il nuovo saldo di competenza	»	22
C) Le modifiche agli obiettivi programmatici: i <i>patti di solidarietà</i>	»	22
D) Il monitoraggio e la certificazione del rispetto del saldo	»	23
E) Le sanzioni a carico degli enti inadempienti	»	24

Capitolo 2: Le entrate tributarie

1. La riforma del sistema impositivo dei Comuni: il D.Lgs. 23/2011 sul cd. <i>federalismo fiscale municipale</i>	»	26
2. Le principali entrate tributarie dei Comuni	»	28
A) L'imposta unica comunale (IUC)	»	28
B) L'imposta municipale propria (IMU)	»	28
C) Il tributo per i servizi indivisibili (TASI)	»	30
D) La tassa sui rifiuti (TARI)	»	31
E) L'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni	»	32
F) L'imposta di scopo per opere pubbliche	»	33
G) L'imposta di soggiorno e l'imposta di sbarco	»	34

H) La tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche	Pag. 34
I) La tassa per concorsi a posti di ruolo	» 36
L) L'addizionale IRPEF	» 36
M) L'addizionale comunale sui diritti di imbarco	» 36
3. Le principali entrate tributarie delle Province e delle Città metropolitane	» 37
A) Il D.Lgs. 68/2011	» 37
B) Il tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente	» 37
C) La tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche	» 37
D) L'imposta provinciale di trascrizione (IPT)	» 38
E) L'addizionale provinciale all'IRPEF	» 38
F) Il gettito dell'imposta sulle assicurazioni RCA	» 38

Capitolo 3: Le entrate extratributarie

1. Classificazione delle entrate extratributarie	» 40
2. Le entrate derivanti dalla gestione dei servizi pubblici	» 41
A) I proventi derivanti da servizi pubblici a rilevanza economica	» 41
B) I proventi derivanti da servizi pubblici a domanda individuale	» 43
3. Le altre entrate extratributarie	» 43

Capitolo 4: Le entrate da trasferimenti e i fondi europei

1. Classificazione	» 45
2. Le entrate da trasferimenti dallo Stato	» 45
A) I trasferimenti erariali secondo il T.U.E.L. e il D.Lgs. 504/1992	» 45
B) La soppressione dei trasferimenti erariali: la L. 42/2009 e i suoi decreti attuativi	» 46
3. Le entrate da trasferimenti dalle Regioni	» 47
4. I fondi europei	» 47
A) Obiettivi della politica di coesione dell'Unione europea	» 48
B) I fondi strutturali	» 49
C) Gli altri fondi	» 50
D) La Banca Europea per gli Investimenti (BEI)	» 51

PARTE II LA CONTABILITÀ

Capitolo 1: Nozioni di ragioneria pubblica

1. La ragioneria pubblica e i suoi rapporti con altre discipline	» 55
2. La classificazione delle aziende	» 56
A) Secondo la funzione economica prevalente	» 56
B) Secondo la natura del soggetto aziendale	» 57
3. L'azienda composta pubblica: caratteri distintivi e funzioni	» 57

4. L'acquisizione delle risorse	Pag. 58
5. L'utilizzo delle risorse	» 59
6. Le conseguenze dell'assenza dei meccanismi di mercato	» 60
7. Le condizioni di equilibrio	» 61
8. La gestione nelle aziende pubbliche: l'aspetto finanziario, economico e patrimoniale	» 62
A) L'aspetto finanziario	» 62
B) L'aspetto economico	» 63
C) L'aspetto patrimoniale	» 64
9. Il sistema delle rilevazioni contabili nelle aziende pubbliche: contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale	» 65
A) La contabilità finanziaria	» 66
B) L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale nelle aziende pubbliche	» 67
C) L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale negli enti locali	» 68
10. Il metodo della partita doppia nella gestione degli enti locali: alcuni esempi	» 70
A) Finanziamenti regionali finalizzati di parte corrente	» 70
B) Concessione o contrazione di mutui	» 71
C) Trasferimenti in conto capitale	» 73
D) Utilizzo di entrate vincolate	» 75
E) Assegnazione delle risorse ai responsabili e relativo impiego	» 78

Capitolo 2: L'ordinamento contabile degli enti locali

1. Le fonti normative	» 80
2. I principi dell'ordinamento contabile	» 81
A) Il D.Lgs. 77/1995	» 81
B) Il D.Lgs. 267/2000	» 81
3. L'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti locali	» 82
A) Il D.Lgs. 170/2006	» 82
B) La L. 42/2009	» 82
C) Il D.Lgs. 118/2011 e il D.Lgs. 126/2014: il nuovo ordinamento contabile	» 84
4. Il nuovo ordinamento contabile	» 85
5. Le regole contabili uniformi: i principi contabili generali	» 85
A) Annualità	» 86
B) Unità	» 86
C) Universalità	» 86
D) Integrità	» 86
E) Veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità	» 86
F) Significatività e rilevanza	» 87
G) Flessibilità	» 87
H) Congruità	» 88
I) Prudenza	» 88
L) Coerenza	» 88
M) Continuità e costanza	» 89
N) Comparabilità e verificabilità	» 89

O) Neutralità	Pag. 90
P) Pubblicità	» 90
Q) Equilibrio di bilancio	» 90
R) Competenza finanziaria	» 90
S) Competenza economica	» 91
T) Prevalenza della sostanza sulla forma	» 92
6. Le regole contabili uniformi: i principi contabili applicati	» 92
A) Il principio della programmazione di bilancio	» 92
B) Il principio della contabilità finanziaria	» 94
C) Il principio della contabilità economico-patrimoniale	» 94
D) Il principio del bilancio consolidato	» 95
7. Il piano dei conti integrato	» 95
8. Gli schemi di bilancio comuni	» 96
9. La Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali	» 97

Capitolo 3: La programmazione

1. Il documento unico di programmazione (DUP)	» 99
A) Termini di presentazione e struttura	» 99
B) La Sezione Strategica (SeS)	» 99
C) La Sezione Operativa (SeO)	» 101
D) La versione semplificata	» 103
2. Segue: La programmazione delle spese per il personale	» 104
A) Il contenimento delle spese: la programmazione triennale delle spese per il personale	» 104
B) Il parere dell'organo di revisione	» 105
C) Le sanzioni	» 105
3. Il bilancio di previsione finanziario	» 106
A) Definizione, funzioni e principi	» 106
B) La struttura	» 108
C) La procedura di approvazione e l'esercizio provvisorio	» 113
D) I documenti da allegare	» 114
E) I primi adempimenti per l'adozione del nuovo bilancio di previsione finanziario	» 116
4. Il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio	» 116
5. Il piano esecutivo di gestione (PEG)	» 117
A) Definizione e funzioni	» 117
B) La struttura	» 118
C) La procedura di approvazione	» 119

Capitolo 4: La gestione del bilancio

1. La gestione del bilancio	» 120
2. Il responsabile del servizio finanziario	» 121

3. I sistemi di tracciabilità dei flussi finanziari: transazione elementare, piano dei conti integrato e SIOPE	Pag. 122
4. La gestione delle entrate	» 123
A) L'accertamento	» 123
B) La riscossione	» 125
C) Il versamento	» 126
5. La gestione delle spese: l'impegno	» 127
A) L'impegno	» 127
B) La costituzione dell'impegno <i>ope legis</i>	» 128
C) La costituzione dell'impegno su impulso d'ufficio	» 128
D) La prenotazione dell'impegno	» 128
E) L'imputazione contabile degli impegni di spesa relativi agli investimenti	» 129
F) L'imputazione contabile degli impegni di spesa relativi al personale	» 130
6. Segue: La liquidazione	» 132
7. Segue: L'ordinazione e il pagamento	» 132
8. Le variazioni al bilancio di previsione e al piano esecutivo di gestione	» 135
A) Le cause	» 135
B) Le competenze	» 135
C) I termini di approvazione	» 136
D) Le variazioni al solo PEG	» 136
E) Le variazioni congiunte al PEG e al bilancio	» 137
F) Il prelievo dal fondo di riserva	» 137
9. La verifica e la salvaguardia degli equilibri di bilancio	» 138
A) Gli equilibri da salvaguardare	» 138
B) Il ruolo del servizio finanziario: le segnalazioni obbligatorie	» 139
C) La verifica ordinaria degli equilibri e le misure di riequilibrio	» 140

Capitolo 5: La tesoreria

1. Il servizio di tesoreria	» 143
A) L'affidamento del servizio	» 143
B) L'oggetto del servizio	» 144
2. Il conto del tesoriere	» 145
3. Il controllo sull'operato del tesoriere: le verifiche ordinarie e straordinarie di cassa	» 146
A) Le verifiche ordinarie	» 146
B) Le verifiche straordinarie	» 147
4. Dalla tesoreria unica alla tesoreria mista	» 147
A) La tesoreria unica: la L. 720/1984	» 147
B) Il superamento del sistema di tesoreria unica: il D.Lgs. 279/1997 e la tesoreria mista	» 148
C) Il ripristino temporaneo della tesoreria unica	» 148

Capitolo 6: Il finanziamento degli investimenti

1. Gli investimenti	Pag. 150
A) L'oggetto degli investimenti	» 150
B) Il reperimento delle risorse destinate alla realizzazione degli investimenti: autofinanziamento e indebitamento	» 150
C) Le condizioni per l'accesso al credito	» 152
D) La copertura finanziaria delle spese d'investimento	» 152
2. I mutui	» 153
A) Gli enti finanziatori	» 153
B) I vincoli	» 154
C) La contabilizzazione delle entrate derivanti dall'assunzione di mutui	» 155
3. Segue: L'assunzione di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti	» 156
A) Natura giuridica e compiti della Cassa Depositi e Prestiti	» 157
B) I prestiti di scopo ordinari e flessibili	» 158
C) La procedura di finanziamento	» 159
D) La procedura per l'erogazione	» 159
E) Le condizioni generali dei contratti e le variazioni post-concessione	» 160
4. Segue: Il piano economico-finanziario per il finanziamento di opere pubbliche	» 161
A) L'analisi della domanda	» 162
B) L'analisi dell'offerta	» 163
C) La determinazione della tariffa	» 163
D) La verifica dell'equilibrio economico	» 165
E) La verifica dell'equilibrio finanziario	» 166
5. I prestiti obbligazionari	» 166
A) Le caratteristiche	» 166
B) I vincoli	» 167
C) La procedura per l'emissione del prestito	» 168
6. I prodotti derivati	» 170
7. La locazione finanziaria (<i>leasing</i>)	» 170
8. Le anticipazioni di tesoreria	» 171
9. Le aperture di credito	» 171
A) Le caratteristiche	» 171
B) Le condizioni	» 171

Capitolo 7: Il rendiconto della gestione

1. Le funzioni e la struttura	» 174
2. Il conto del bilancio	» 175
A) Le funzioni e la struttura	» 175
B) Il riaccertamento dei residui (ordinario e straordinario)	» 175
C) Il risultato di amministrazione	» 177
D) Il disavanzo di amministrazione	» 180
E) Gli allegati	» 180

3. Il conto economico	Pag. 181
A) Le funzioni e la struttura	» 181
B) I componenti economici positivi e negativi	» 184
C) I proventi e gli oneri finanziari	» 189
D) Le rettifiche di valore delle attività finanziarie	» 189
E) I proventi e gli oneri straordinari	» 190
F) Le imposte	» 191
G) Il risultato economico dell'esercizio	» 191
H) Le scritture di assestamento	» 191
4. Lo stato patrimoniale	» 198
A) Le funzioni e la struttura	» 198
B) Gli elementi patrimoniali attivi	» 199
C) Gli elementi patrimoniali passivi	» 200
D) Il patrimonio netto	» 200
E) I conti d'ordine	» 201
F) I criteri di valutazione dei beni patrimoniali	» 201
G) I primi adempimenti per l'adozione del principio della contabilità economico-patrimoniale: la riclassificazione delle voci dello stato patrimoniale	» 205
H) Segue: La valutazione dei beni patrimoniali: il primo stato patrimoniale	» 205
I) Segue: Le scritture contabili	» 206
L) Segue: La relazione sulla gestione allegata al primo rendiconto	» 207
5. Il procedimento di formazione e di approvazione	» 208
A) La formazione: i conti del tesoriere e degli altri agenti contabili interni	» 208
B) La predisposizione	» 209
C) La deliberazione	» 209
D) Gli allegati	» 210

Capitolo 8: Il bilancio consolidato

1. Le funzioni e i termini di approvazione	» 213
A) Le funzioni	» 213
B) I termini di approvazione	» 214
2. La struttura	» 214
A) Il conto economico consolidato e lo stato patrimoniale consolidato	» 214
B) Gli allegati	» 216
3. La procedura di consolidamento	» 217
A) La definizione dell'area di consolidamento: il gruppo amministrazione pubblica	» 217
B) Le comunicazioni ai componenti del gruppo	» 219
C) Gli obblighi dei componenti del gruppo	» 220
D) L'attività diretta a rendere uniformi i bilanci da consolidare	» 220
E) L'eliminazione delle operazioni <i>infragruppo</i>	» 220
F) Il consolidamento dei bilanci	» 222

Capitolo 9: La revisione economico-finanziaria

1. Il Collegio dei revisori.....	Pag. 224
A) La composizione.....	» 224
B) Le modalità di scelta.....	» 225
C) Le cause di incompatibilità e di ineleggibilità.....	» 225
D) I limiti all'affidamento di incarichi.....	» 226
E) Le modalità di funzionamento.....	» 226
F) La durata.....	» 226
2. Prerogative e funzioni.....	» 227
A) Le prerogative.....	» 227
B) Le funzioni.....	» 227
3. Le responsabilità.....	» 230
4. Il compenso.....	» 230

Capitolo 10: Il risanamento finanziario

1. Gli enti in deficit strutturale.....	» 233
A) Definizione.....	» 233
B) Le conseguenze.....	» 233
C) Le sanzioni.....	» 234
2. Segue: La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.....	» 234
A) Le condizioni per l'attivazione.....	» 234
B) Le conseguenze.....	» 235
C) Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale: contenuto e implicazioni.....	» 235
D) Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale: modalità di presentazione e di approvazione.....	» 237
3. Il dissesto finanziario.....	» 238
A) Definizione.....	» 238
B) La dichiarazione di dissesto.....	» 239
C) Le conseguenze.....	» 240
D) Il ruolo della Corte dei conti.....	» 240
E) Le restrizioni alla gestione del bilancio.....	» 241
4. Segue: La procedura di risanamento.....	» 242
A) L'organo straordinario di liquidazione: composizione, prerogative e funzioni.....	» 242
B) Il piano di rilevazione della massa passiva.....	» 243
C) L'accertamento della massa attiva.....	» 243
D) Il piano di estinzione.....	» 244
E) I debiti non ammessi alla liquidazione.....	» 245
F) La procedura di liquidazione semplificata.....	» 246
G) La procedura straordinaria di cui all'art. 268bis.....	» 246
5. Il bilancio stabilmente riequilibrato.....	» 247

Capitolo 11: I controlli interni ed esterni sulla gestione

1. Nozione di controllo.....	Pag. 251
2. I controlli interni nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.....	» 252
A) Il D.Lgs. 286/1999.....	» 252
B) I controlli interni nel T.U.E.L.	» 253
3. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.....	» 254
4. Il controllo strategico.....	» 254
5. I controlli sulle società partecipate non quotate.....	» 255
6. Il controllo sugli equilibri finanziari.....	» 255
7. Il controllo di gestione.....	» 256
A) L'oggetto e le finalità.....	» 256
B) Le fasi.....	» 256
C) Le conclusioni.....	» 257
D) La contabilità analitica.....	» 257
E) Il sistema degli indicatori.....	» 258
8. I controlli esterni: la Corte dei conti.....	» 258

PARTE III

LA GESTIONE DEI BENI E L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Capitolo 1: I beni degli enti locali

1. I beni pubblici.....	» 265
2. I beni demaniali.....	» 265
A) I caratteri.....	» 265
B) Il regime giuridico.....	» 266
C) L'utilizzazione.....	» 266
D) Acquisto e perdita della demanialità.....	» 267
3. I beni patrimoniali.....	» 268
A) I beni patrimoniali indisponibili.....	» 268
B) Il regime giuridico dei beni patrimoniali indisponibili.....	» 269
C) I beni patrimoniali disponibili.....	» 269
4. Demanio e patrimonio di Province e Comuni.....	» 270
A) Demanio provinciale e comunale.....	» 270
B) Patrimonio provinciale e comunale.....	» 270
5. I principali beni demaniali e patrimoniali degli enti territoriali.....	» 271
A) Demanio.....	» 271
B) Patrimonio indisponibile.....	» 272
6. Il trasferimento agli enti locali di beni immobili dello Stato: la L. 42/2009 e il D.Lgs. 85/2010 (cd. <i>federalismo demaniale</i>).....	» 272

Capitolo 2: La valutazione e la gestione dei beni

1. Gli inventari.....	Pag. 277
2. Segue: Gli inventari degli enti locali.....	» 277
A) Le fonti normative.....	» 277
B) Le varie tipologie di inventari.....	» 279
C) Le implicazioni del nuovo ordinamento contabile sulla procedura d'inventariazione.....	» 280
3. La tutela dei beni pubblici.....	» 280
4. La gestione del patrimonio degli enti locali.....	» 281

Capitolo 3: L'attività contrattuale

1. L'azione amministrativa «privatizzata».....	» 284
2. Classificazione dei contratti della P.A.....	» 285
3. Il diritto dei contratti pubblici: il nuovo Codice.....	» 285
4. Il sistema di <i>governance</i> sui contratti pubblici.....	» 286
5. L'ambito di applicazione del Codice.....	» 287
A) Ambito soggettivo.....	» 288
B) Ambito oggettivo.....	» 288
6. Segue: I contratti sopra soglia e sotto soglia.....	» 290
A) La determinazione della soglia.....	» 290
B) La disciplina dei contratti sotto soglia.....	» 291
7. I principi generali per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni.....	» 292
8. Il Responsabile unico del procedimento negli appalti e nelle concessioni.....	» 294
9. La fase propedeutica alla gara: pianificazione, programmazione e progettazione.....	» 295
10. La qualificazione e l'aggregazione delle stazioni appaltanti.....	» 297
A) La qualificazione.....	» 297
B) L'aggregazione.....	» 298
11. La procedura di evidenza pubblica: profili introduttivi.....	» 299
12. L'evidenza pubblica: fasi.....	» 299
13. La deliberazione (o determinazione) a contrarre.....	» 300
14. Segue: La scelta del contraente: indizione della procedura, modalità e criteri di aggiudicazione.....	» 300
A) L'indizione e gli atti di indizione della gara.....	» 301
B) Le procedure di scelta del contraente e i criteri di aggiudicazione.....	» 303
C) Gli appalti elettronici e aggregati.....	» 304
D) I criteri di aggiudicazione.....	» 304
E) Le offerte anomale.....	» 305
15. Segue: La scelta del contraente: i soggetti partecipanti, i criteri di selezione e il soccorso istruttorio.....	» 306
A) I soggetti che possono partecipare alla gara.....	» 306
B) I criteri di selezione.....	» 307
C) Il soccorso istruttorio.....	» 308

16. Segue: Le cause di esclusione dalla gara e l'avvalimento.....	Pag. 309
A) Le cause di esclusione.....	» 309
B) L'avvalimento.....	» 310
17. Segue: Dalla presentazione dell'offerta all'aggiudicazione della gara.....	» 311
18. La stipulazione del contratto e la sospensione del termine di stipulazione.....	» 312
19. L'approvazione del contratto.....	» 313
20. L'esecuzione del contratto.....	» 313
A) Aspetti generali.....	» 313
B) Il subappalto.....	» 314
C) Le garanzie per l'esecuzione del contratto.....	» 315
D) Il collaudo.....	» 316
E) Le modifiche e le varianti dei contratti in corso di validità.....	» 316
21. Vicende particolari dell'esecuzione del contratto.....	» 317
22. Gli «acquisti» centralizzati.....	» 318
23. Ripartizione delle competenze fra Consiglio, Giunta e dirigenti in materia di contratti.....	» 320
24. La tutela stragiudiziale in materia di contratti pubblici.....	» 321
25. Il riparto di giurisdizione in materia di contratti pubblici.....	» 322
A) Criterio di riparto.....	» 322