

L'Ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione tratteremo i principi dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali.

In particolare, spiegheremo alcuni elementi fondamentali della contabilità pubblica:

- la struttura del bilancio degli Enti Locali
- la gestione delle entrate e delle spese
- il servizio di tesoreria
- la differenza tra il bilancio di previsione e il bilancio consuntivo
- il principio contabile dell'equilibrio di bilancio e quello della competenza finanziaria potenziata
- la natura e la composizione del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità

La struttura del bilancio degli Enti Locali

Nell'ordinamento italiano l'**art. 11 del D.Lgs. n. 118/2011** prescrive la struttura dello schema di bilancio comune a tutti gli Enti Locali. Lo schema di bilancio si compone di due parti: l'entrata e la spesa.

Le **entrate** sono classificate in:

- **Titoli**, che descrivono la provenienza delle entrate, come ad esempio le "*entrate di natura tributaria*" (Titolo I), i "*trasferimenti correnti*" (Titolo II) o l'"*accensione di prestiti*" (Titoli VI)

- **Tipologie**, che definiscono la natura delle entrate per ciascun ambito di provenienza. Per esempio, all'interno delle entrate di cui al Titolo I (*"entrate di natura tributaria"*) troviamo le *"imposte, tasse e proventi assimilati"* o le *"compartecipazioni di tributi"*

Le **spese** sono a loro volta classificate in:

- **Missioni**, che rappresentano le funzioni principali dell'Ente Locale, quali per esempio *"Istruzione e diritto allo studio"*, *"Turismo"* o *"Assetto del territorio ed edilizia abitativa"*
- **Programmi**, che rappresentano degli aggregati omogenei di spesa, legati alle missioni individuate, come per esempio le *"spese di segreteria"* riferite alla missione *"Turismo"*. I programmi, si suddividono a loro volta in **titoli**, che esprimono (similmente a quanto avviene per le entrate) una suddivisione delle spese sulla base della loro natura, quali per esempio le *"spese correnti"* (Titolo I), le *"spese in conto capitale"* (Titolo II) o le *"spese per incremento di attività finanziarie"* (Titolo III)

La gestione delle entrate e delle spese

La comprensione del meccanismo con cui l'Ente Locale gestisce le proprie entrate e le proprie spese è cruciale per poter capire gli scostamenti che si registrano tra le **risultanze contabili del bilancio dell'Ente** e il **saldo del conto di tesoreria**, ossia la sua cassa.

Le entrate e le spese vengono gestite in **fasi**.

La gestione delle entrate avviene nelle seguenti fasi:

- **L'accertamento**. In questa fase la previsione di entrata si trasforma in credito, attraverso l'identificazione dei seguenti elementi:
 - ragione del credito
 - debitore
 - somma da pagare
 - scadenza
- **La riscossione**. In questa fase il tesoriere, ricevuto l'ordinativo di incasso con le informazioni di cui al punto precedente, procede ad introitare materialmente le somme accertate
- **Il versamento**. In quest'ultima fase, le somme riscosse dal tesoriere vengono versate nelle casse dell'Ente

La gestione delle spese avviene invece come segue:

- **Impegno.** In questa fase sono determinati i seguenti elementi:
 - la somma da pagare
 - il soggetto creditore
 - la causale
 - la scadenza
 - il vincolo sulla previsione di bilancio
- **Liquidazione.** In questa fase viene determinato l'ammontare certo della somma da pagare
- **Ordinazione.** In questa fase viene prescritto al tesoriere di provvedere al pagamento della somma nelle condizioni e nei termini individuati dalle fasi precedenti
- **Pagamento.** In quest'ultima fase le somme vengono materialmente trasferite dal tesoriere al creditore

Il servizio di tesoreria

Il legislatore dispone, con l'**art. 208 D.Lgs. n. 267/2000** (Testo Unico degli Enti Locali – T.U.E.L.), l'obbligatorietà dell'affidamento del servizio di tesoreria a terzi abilitati (banche, società specializzate, Poste Italiane S.p.A.). L'oggetto del servizio di tesoreria si articola nelle seguenti attività:

- Riscossione delle entrate
- Pagamento delle spese
- Custodia dei valori
- Anticipazioni di tesoreria, che possono essere concesse su richiesta della giunta nei limiti dei 3/12 delle entrate accertate nell'ultimo anno

Bilancio di previsione e bilancio consuntivo

Il **bilancio di previsione** è approvato dall'assemblea dell'Ente Locale con **cadenza annuale**. Secondo quanto previsto dell'art. 164 TUEL, esso ha natura autorizzatoria e una **proiezione temporale almeno triennale**. Ciò vuol dire, per esempio, che a dicembre 2020 un Ente Locale dovrà approvare un bilancio di previsione per il periodo 2021-2023. Le previsioni ivi contenute circa le entrate e le spese costituiranno il fondamento giuridico (e il limite) per autorizzare la giunta dell'Ente Locale a riscuotere e pagare le proprie risorse.

Qualora si rendesse necessario modificare nel corso dell'anno uno o più limiti di entrata o spesa come definiti dal bilancio preventivo, l'assemblea legislativa dell'Ente sarà tenuta ad approvare una **variazione di bilancio**.

Entro sei mesi dal termine dell'esercizio, l'assemblea legislativa è tenuta ad approvare il **bilancio consuntivo**, ovvero il **riepilogo delle entrate e delle spese dell'anno precedente**.

In sede di bilancio consuntivo, si registrano gli scostamenti tra gli accertamenti e gli impegni autorizzati nel bilancio di previsione. In altre parole, verranno registrate quelle poste relative a entrate accertate o spese impegnate nel periodo di competenza per le quali non ha avuto luogo un puntuale versamento o pagamento. Questi scostamenti vengono iscritti nel bilancio consuntivo sotto la voce di **residui attivi e passivi**.

Si intende per:

- **Residui attivi**, le somme accertate ma non ancora rimosse, che danno luogo all'equivalente di un credito
- **Residui passivi**, le somme impegnate ma non ancora pagate, che danno luogo all'equivalente di un debito

La gestione dei residui attivi e passivi è stata causa negli anni di innumerevoli casi di **dissesto finanziario di Enti Locali**. Il malcostume diffuso tra molte Amministrazioni di sovrastimare le proprie entrate per autorizzare spese via via crescenti ha spesso creato tensioni sotto il profilo della cassa, dal momento che agli impegni di spesa assunti in sede di bilancio preventivo non corrispondevano poi riscossioni sufficienti a farvi fronte.

La ferma volontà del legislatore di impedire che le Amministrazioni Locali potessero facilmente aggirare i limiti posti dal principio del **pareggio finanziario** (ossia l'obbligo di iscrivere impegni di spesa non superiori alle entrate preventivate in sede di bilancio di previsione), ha rappresentato il principale stimolo per l'aggiornamento dei principi contabili della finanza degli Enti Locali, introdotti nell'ordinamento giuridico attraverso il già citato D.Lgs. n. 118/2011 e il D.Lgs. n. 126/2014.

Il principio contabile dell'equilibrio di bilancio e quello della competenza finanziaria potenziata

Il **principio dell'equilibrio di bilancio** è un'estensione del più semplice principio del **pareggio finanziario**.

Il principio del pareggio finanziario richiedeva soltanto che la somma di tutte le entrate dovesse essere uguale alla somma di tutte le spese. Il principio dell'equilibrio di bilancio aggiunge, a quanto previsto dal principio del pareggio finanziario, anche l'**obbligo di rispettare e applicare tutti gli altri principi di bilancio indicati all'allegato 1 al D.Lgs. n. 118/2011** (nonché all'art. 3 del medesimo D.Lgs.). Si tratta di un requisito di legge che ha lo scopo di garantire la corretta programmazione ed esecuzione della gestione finanziaria dell'Ente lungo tutta la durata dell'esercizio, così che il più semplice requisito del pareggio finanziario non possa essere ridotto – come spiegato poco fa – alla sterile approvazione di un bilancio di previsione la cui parità tra entrate e spese si riscontri soltanto sulla carta.

Il legislatore, con l'approvazione del D.Lgs. n. 118/2011, ha voluto quindi porre rimedio ad una fragilità intrinseca al sistema di contabilità degli Enti Locali, consistente nella possibilità di autorizzare impegni di spesa sulla base di una semplice (per quanto validamente motivata) previsione di entrata.

Tra i principi introdotti dal Legislatore vi è il **principio della competenza finanziaria potenziata**. Tale principio, prevede che *“le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate devono essere registrate nelle scritture contabili nel momento in cui vengono perfezionate, ma **vanno imputate all'esercizio nel quale andranno a scadenza**”* (cfr. allegato 1 al D.Lgs. n. 118/2011). Per esempio, se l'Ente delibera la cessione di un proprio immobile nel mese di dicembre 2020, non avrà facoltà di imputare l'entrata presunta all'esercizio 2021. Infatti, non essendo ancora perfezionata la vendita dell'immobile, l'Ente non avrà ancora una data certa di quando incasserà il pagamento (e quindi non saprà in quale esercizio andrà a scadenza l'obbligazione attiva).

L'applicazione di tale principio argina quindi le possibilità di sovrastimare le entrate nel surrettizio rispetto del pareggio finanziario, obbligando l'amministrazione dell'Ente ad iscrivere tra le proprie fonti di finanziamento le sole obbligazioni aventi data certa (e quindi un debitore certo) al momento dell'approvazione del bilancio.

Natura e composizione del Fondo Pluriennale Vincolato e del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità

A seguito dell'introduzione del principio della competenza finanziaria potenziata si è reso necessario trovare un modo per poter collocare contabilmente quelle spese, come ad esempio quelle di investimento, che si protraggono per più di un esercizio.

Tale soluzione è stata trovata nel **fondo pluriennale vincolato**. In tale fondo, l'Amministrazione è obbligata ad iscrivere tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate, ma esigibili in esercizi successivi a quello considerato. In questo modo, le obbligazioni di un investimento pluriennale vincolerà parte delle entrate in ogni esercizio in cui verranno a scadere le obbligazioni.

Per esempio, nel caso l'Ente si impegnasse per un investimento della durata di tre anni, nel primo anno dovrà iscrivere nel fondo pluriennale vincolato l'ammontare delle obbligazioni che scadranno nel secondo e nel terzo anno. In questo modo, si avrà una rappresentazione chiara e attendibile del vincolo di destinazione presente sulle risorse acquisite per uno specifico progetto di investimento pluriennale.

Il rispetto del principio della competenza finanziaria prevede, infine, che le **entrate vengano iscritte a bilancio per l'intero importo del credito**, anche qualora la loro riscossione fosse incerta.

In questo caso, l'art. 164 TUEL (come emendato dal D.Lgs. n. 126/2014), prevede che in sede di predisposizione del bilancio preventivo venga stanziato un **fondo crediti di dubbia esigibilità** da portare in rettifica delle entrate, restituendo in questo modo una quantificazione più accurata delle stesse, evitando che l'Amministrazione possa, ancora una volta, sovrastimare le entrate.

Conclusioni

Siamo giunti al termine di questa lezione, dove abbiamo trattato gli elementi fondamentali dell'ordinamento contabile degli Enti Locali, tra cui il bilancio preventivo, la gestione dell'entrata e della spesa e la natura e composizione del fondo pluriennale vincolato.

Grazie per l'attenzione!