

Il sistema di bilancio --- degli enti locali

Andrea Ziruolo

Nuova Università



sistemi editoriali



Gruppo Editoriale
Esselibri Simone

Presentazione della Collana di Economia e Management

La Collana “Economia e Management” si propone di offrire un prodotto editoriale che miri a soddisfare le esigenze conoscitive delle varie aree che definiscono il sistema aziendale e, nel contempo, che sia strumento – rigoroso, agile e pragmatico – di lettura, di analisi e di studio.

Le monografie della Collana intendono, in altri termini, rispondere alla necessità di fornire idonea documentazione attraverso la meticolosa ricognizione teorico-metodologica, presupposto necessario per l’esame dei contenuti in chiave operativa delle varie tematiche che si ritiene di affrontare.

L’iniziativa nasce dalla diffusa opinione che gli argomenti a contenuto scientifico – e pertanto prevalentemente teorico – siano di difficile trattazione in un approccio volto alla comprensione degli accadimenti aziendali da parte di chi sia privo di solide basi teorico-culturali.

I lavori che andranno a comporre tale Collana presentano la caratteristica di esprimere un contenuto scientifico, circostanziato e completo, semplificando però la complessità dei concetti e del lessico, ricorrendo ad un linguaggio chiaro e comprensibile.

Obiettivo della Collana è coniugare le due culture – quella umanistica di base e quella pragmatica ed empirica – in un approccio che, senza penalizzare l’approfondimento teorico, offra uno strumento operativo utile a quanti studiano, agiscono ed intervengono in contesti organizzativi professionali, manageriali e imprenditoriali.

In sintesi, il pregio della Collana – che nasce dalla stretta collaborazione di studiosi, accademici e non, dei settori rappresentativi del variegato mondo delle imprese – è quello di trattare temi di cultura generale, di approcci organizzativi, di argomenti professionali, di strategie operative, in una prospettiva interdisciplinare scrupolosa ma, nel contempo, facilmente fruibile tanto in chiave di studio che di consultazione.

I vari Autori chiamati a fornire il loro contributo sono tutti orientati al perseguimento dell’obiettivo di creare le premesse affinché il “governo” dell’azienda possa essere osservato, descritto, esaminato e compreso sia da coloro che ne fanno oggetto di studio – per il miglioramento delle conoscenze e per la ricerca di nuovi modelli – sia da coloro che si confrontano quotidianamente nella realtà operativa. La Collana, in definitiva, vuole essere strumento agile, di supporto per una efficace didattica, puntuale, per una fruttuosa ricerca, e aderente alla realtà, per agevolare l’operatore nell’affrontare e portare a soluzione i problemi che si pongono alla sua attenzione durante il faticoso percorso che caratterizza l’attività dell’impresa.

Colgo l'occasione per ringraziare la Casa Editrice che ha voluto accogliere, tra le sue prestigiose ed efficaci opere, anche quelle della Collana, e tutti gli Autori che riterranno di fornire il proprio contributo di esperienza e di competenza per il successo dell'iniziativa.

Giuseppe Paolone

I documenti di programmazione

1.1 Il sistema informativo-contabile degli enti locali: elementi preliminari

Gli enti locali, similmente alle altre aziende pubbliche non lucrative, presentano specificità operative, conseguenti alle rispettive finalità istituzionali, che determinano la struttura ed il contenuto degli schemi di bilancio previsionale e di rendiconto.

“Il riformismo della struttura di bilancio e, correlativamente, della contabilità dell’azienda pubblica e delle Pubbliche Amministrazioni in generale ha conosciuto [...] negli ultimi trenta anni, almeno tre significative stagioni, tutte inquadrate nella costruzione di forme indigene di “Planning Programming Budgeting System” (PPBS) [...]”¹. La l. n. 94/1997, sul nuovo bilancio dello Stato, dà indubbiamente avvio alla quarta stagione con apertura sul nuovo millennio², ma che, salvo la riforma del sistema di programmazione finanziaria del bilancio regionale (d.lgs. n. 76/2000),

1 Cfr. F. CANALETTI, W. MORGESE, *Nuove strutture contabili e controllo di gestione: i bilanci amministrativi nazionali e territoriali*, in M. BIANCHI (a cura di), *La Pubblica Amministrazione di fronte all’Europa. Tre culture dello Stato a confronto*, Società Editrice “Il Ponte Vecchio”, Cesena, 1998. I richiamati Autori a p. 56, proseguendo nella loro analisi, sottolineano come le tre fasi richiamate “sono: — quella della costituzione delle *regioni*, durata almeno un decennio, che sembra essersi caratterizzata per la enfattizzazione posta sull’attività di “planning” intesa come prodromo logico delle successive operazioni d’azienda di tipo operativo (l. n. 335/1976); — quella cosiddetta “programmazione di bilancio” alla scala centrale, sviluppatasi negli anni ‘80, caratterizzata dalla individuazione delle procedure più acconce per ottenere la modulazione delle risorse finanziarie disponibili in modo da esitare programmi e progetti oltre che quadri ed aggregati pur se essenziali e fondamentalmente finanziari di pianificazione (l. n. 468/1978); — quella apertasi con la l. n. 142/1990 e che, successivamente, per l’intero decennio degli anni ‘90, ha posto le fondamenta di una pianificazione/programmazione delle risorse finanziarie alla scala territoriale locale, collegata allo strumento del bilancio, con esiti alquanto precari, pur se ravvisati da intuizioni sicuramente interessanti e innovative, che attendono nuovi sviluppi (d.lgs. n. 77/1995 e, per tutte le P.A., d.lgs. n. 29/1993)”.

2 Il riferimento alla quarta stagione trova nella emanazione della Legge n. 59/1997 la devoluzione alle autonomie locali di tutta una serie di funzioni prima gestite a livello centrale (principio della *sussidiarietà*). Inoltre, con la nuova norma di riforma del bilancio delle *regioni* (d.lgs. n. 76/2000) quanto scritto trova la sua attuazione, facendo sì che i bilanci di previsione regionali diventino dei *documenti di programmazione finanziaria*, vere e proprie leggi finanziarie territoriali.

non ha ancora trovato attuazione in modo diffuso nel sistema pubblico *non lucrativo*³, lasciando il campo ad interventi normativi rivolti al coordinamento dell'esistente, anche perché estremamente vasto e da poco tempo rinnovato in molti suoi comparti. A partire dagli inizi degli anni '90, infatti, il sistema contabile delle amministrazioni pubbliche italiane ha subito in tutti i suoi settori un profondo rinnovamento, precedentemente indicato nella terza stagione di riforma, che ha reso possibile la creazione dei presupposti per le innovazioni normative successive definite di "quarta generazione".

Il processo richiamato è da correlare alla trasformazione dell'ambiente in cui le amministrazioni pubbliche operano. Difatti, "col trascorrere del tempo [...], i fini delle aziende, gli assetti istituzionali e le combinazioni economiche vengono a mutare. Quando l'evoluzione raggiunge un punto di discontinuità [...], si rende necessaria una revisione delle teorie contabili e dunque del sistema contabile, affinché questo mantenga la sua funzionalità e favorisca il raggiungimento dell'economicità aziendale"⁴.

La legge costituzionale n. 3/2001 e la recente l. n. 131/2003 hanno introdotto nuovi ambiti di competenza normativa in materia di legislazione locale ed attribuito nuovi spazi operativi alle amministrazioni territoriali⁵.

I principi ed i criteri che informano la disciplina contabile delle amministrazioni pubbliche locali sono rinvenibili nella legge e nei principi contabili redatti dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali; poiché questi ultimi sono riferiti ai soli *principi generali* (Pcel), in attesa dell'emanazione dei *principi o postulati applicativi*, in caso di lacune legislative⁶, è possibile ricorrere ai principi

3 Sul tema dell'azienda pubblica non lucrativa si rinvia a: G. FARNETTI, *Verso una nuova definizione di azienda, con quali conseguenze sull'Economia Aziendale: prime riflessioni*, RIREA n. 7-8/1999, Giuffrè Editore, Milano; A. ZIRUOLO, *Il sistema-azienda pubblica ed i subsistemi di supposta scomponibilità*, in G. PAOLONE, L. D'AMICO (a cura di), *L'economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2001.

4 Cfr. E. CAPERCHIONE, *I sistemi informativo-contabili nella Pubblica Amministrazione. Profili comparati e criteri per la progettazione*, EGEEA, Milano, 2000, p. 29. Sull'evoluzione delle teorie contabili si rinvia a G. CATTURI, *Teorie contabili e scenari economico-aziendali*, CEDAM, Padova, 1989, cap. 10.

5 La riforma costituzionale, nell'emendare il contenuto dell'art. 117 della Costituzione, ha introdotto il seguente disposto: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

...

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

[...]

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, [...].

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato."

6 Tali eccezioni riguardano in modo particolare la rendicontabilità, così come sottolineato da: A. BORGHI, *Il conto del patrimonio*, Azienditalia, IPSOA, Milano, 1996, n. 6 ed A. ZIRUOLO, *Strumenti e logiche di controllo dell'ente locale. I risultati patrimoniali*, Azienditalia i corsi, IPSOA, 1999, n. 5.

contabili del Consiglio Nazionale dei Dottori e dei Ragionieri Commercialisti ed alla disciplina del codice civile laddove applicabili.

L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è affidato alla seconda parte del d.lgs. del 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico in materia di *ordinamento* degli enti locali (TUEL). Con esso il governo non introduce alcuna novità di tipo contabile, ma recepisce integralmente, salvo piccole modifiche, quanto presente nel precedente ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, d.lgs. n. 77/1995⁷, ora abrogato dall'articolo 1 al 114 compresi. Con il Testo Unico non si è aperto a nuovi principi, ma si è proceduto a semplificare la "giungla legislativa" esistente, operando la raccolta di tutte le norme preesistenti, coordinandole all'interno di un unico dispositivo, abrogando poi gli originari riferimenti normativi. Rispetto all'ordinamento contabile, è stato elaborato il *framework* dell'Osservatorio che, così come i tre principi contabili successivamente emanati, nella formulazione dei principi e delle finalità, ad avviso dello scrivente, per scelta ricalca eccessivamente il contenuto del dettato ordinamentale⁸. I principi contabili, infatti, dovrebbero essere in sostanza le buone regole della Ragioneria e dell'Economia aziendale sulla corretta tenuta della contabilità. In chiave prospettica, comunque, al punto 3 il *framework* indica come i postulati debbano essere costantemente sottoposti ad evoluzione nel tempo in funzione della crescita delle esigenze informative dei destinatari e dell'attendibilità dei valori al mutare delle situazioni, tra cui quelle normative. E con riferimento a quest'ultimo punto, considerando il costante emendamento dei contenuti di legge e l'imminente introduzione di un nuovo ordinamento finanziario e contabile, che è stata individuata la maggiore criticità. Probabilmente, più che di principi, comunque presenti negli atti commentati, si sarebbe dovuto continuare a denominarli ancora "note" o "pareri" alla pari dei documenti già prodotti dall'Osservatorio, anche se meno corposi. In ogni caso, è piena convinzione dello scrivente che sia stato un bene emanarli, avendo posto ordine, almeno nelle premesse, nell'interpretazione dell'ordinamento finanziario e contabile, anche se nella prassi il loro rispetto è minimo⁹.

⁷ È a partire da questa data che si deve riferire l'avvio del processo di aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione in modo convinto, anche se già vi erano stati casi precedenti a tale data; quanto detto si verificò in momenti estemporanei rispetto all'intero quadro ordinamentale della Pubblica Amministrazione, difatti, nel 1992 (d.P.R. n. 502/1992) furono istituite le ASL e nel 1986 (d.P.R. n. 902/1986) le aziende *ex municipalizzate*.

⁸ Il *framework*, nel definire i principi contabili, ne individua le funzioni in:

- quella di interpretare in chiave tecnica le norme di legge in tema di ordinamento finanziario e contabile, secondo i fini voluti dal legislatore;
- quella di collegare a dette norme tutte quelle alle quali direttamente o indirettamente si fa o si deve far riferimento.

⁹ Nei giorni immediatamente precedenti la pubblicazione del presente lavoro, alcune componenti dell'Osservatorio hanno dato informale avvio ad un primo sondaggio tra esperti del settore per la rivisitazione dei principi contabili degli enti locali.

Il sistema informativo contabile degli enti locali, alla pari di qualsiasi altra amministrazione pubblica, è individuabile e commentabile con riferimento ai tre momenti dell'azione amministrativa:

- la previsione;
- la gestione;
- la rendicontazione.

Lo stesso Osservatorio, infatti, ha elaborato i primi tre principi generali o postulati con riferimento alle tre fasi richiamate. Pertanto, ad ognuna di esse corrispondono documenti e comportamenti operativi ben definiti dalla norma amministrativo-contabile, dai principi contabili e che, comunque, circoscrivono il tutto ad *adempimenti minimali* che devono essere sempre garantiti per una puntuale e corretta amministrazione, oltre che per la tenuta delle scritture contabili. Pertanto, gli enti pubblici territoriali che lo desiderano possono integrare le istanze di legge con quanto ritengono utile per la propria gestione, purché non in antitesi con quanto stabilito normativamente¹⁰. Ne consegue che la disposizione di legge, dovendo possedere i caratteri della *generalità* e dell'*astrattezza*¹¹, non può regolamentare analiticamente gli aspetti della gestione che, inoltre, differiscono da ente ad ente in funzione della dimensione, dei servizi assolti, dei valori aziendali ecc. La normativa, dunque, disciplina il contenuto di massima della *contabilità*¹², attraverso

10 Tale ultimo aspetto è ribadito in principio dal legislatore del d.lgs. n. 267/2000, laddove all'art. 152, comma 4, attribuisce agli enti locali la facoltà di derogare agli articoli dell'ordinamento finanziario e contabile, individuati nello stesso comma come facoltativi, attraverso *ad hoc* norme regolamentari, purché non contrarie ai principi generali di legge.

11 Circa i caratteri della norma giuridica, A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 13, sottolineano come: "tradizionalmente si insegna che caratteri essenziali della norma giuridica sono la *generalità* e la *astrattezza* dei precetti che ne discendono.

Con il carattere della *generalità* si intende sottolineare che la norma non deve essere dettata per *singoli* individui (c.d. leggi-fotografia), bensì o per tutti i consociati o per classi generiche di soggetti [...].

Con il carattere della *astrattezza* si intende sottolineare che la norma non deve essere dettata per specifiche situazioni concrete, bensì per *fattispecie* [...] *astratte*, ossia per situazioni individuate *ipoteticamente* [...].

Peraltro oggi si riconosce anche l'ammissibilità di leggi formali che non dettino norme generali ed astratte (c.d. leggi-*provvedimento*: costituzione di un determinato ente pubblico, assunzione a carico dello Stato delle spese per i funerali di un famoso personaggio, ecc.)". Anche se quest'ultimo deve essere visto come un'eccezione rispetto agli altri due caratteri sopra richiamati.

12 La tenuta della contabilità negli enti locali è differente rispetto a quella tenuta presso le imprese. Secondo un'impostazione ampiamente condivisa in dottrina la contabilità di queste ultime, denominata *contabilità generale*, è un insieme di rilevazioni sistematiche che ha come obiettivo principale la determinazione analitica del reddito attribuibile ad un periodo amministrativo e del collegato capitale netto di funzionamento; essa pertanto investe l'intera gestione aziendale, osservando ed interpretando le singole operazioni secondo sistemi di analisi predefiniti e rilevandone i relativi valori con metodologie contabili", in G. PAOLONE, L. D'AMICO, *Le rilevazioni di contabilità generale nelle imprese in funzionamento*, Cacucci, Bari, 1993, p.25. Ne consegue che nelle amministrazioni pubbliche, dove la tenuta della contabilità è finalizzata alla verifica della copertura finanziaria ed alla determinazione del risultato finanziario di amministrazione, non può parlarsi di contabilità generale, ma di contabilità finanziaria.

la quale l'ente locale rileva gli accadimenti gestionali, al fine di dare dimostrazione dell'oggetto rispetto al quale è stato predefinito il sistema di analisi ed è stata scelta la metodologia contabile. Nel caso in cui un'amministrazione territoriale dovesse decidere di seguire gli indirizzi dei principi contabili per gli enti locali, è necessario che lo indichi nella relazione previsionale e programmatica e nella relazione al rendiconto della gestione (*Framework*, p. 18).

Questa puntualizzazione si rende necessaria poiché, in funzione della modalità scelta per la tenuta dei conti, l'oggetto della contabilità, da individuare nel risultato e nel contenuto dei documenti costituenti il rendiconto, può essere perseguito attraverso la sola contabilità finanziaria da rettificare a fine anno o per mezzo della contabilità generale da affiancare a quella finanziaria che, comunque, è la modalità normativamente insopprimibile. In relazione all'oggetto¹³ deve essere scelta la *metodologia contabile* che, pertanto, può riferirsi alla partita *semplice, semplice e doppia, tripla*.

Attraverso il sistema di contabilità finanziaria, gli operatori degli enti locali cercano solitamente di garantire, in ossequio all'impostazione ereditata dal precedente ordinamento contabile (d.P.R. n. 421/1979), il maggior dettaglio contabile possibile, irrigidendo la gestione finanziaria delle previsioni di bilancio. Tale maggiore analisi, invece, deve appartenere alla dimensione gestionale della *contabilità direzionale*. Con essa, infatti, si forniscono informazioni utili alle funzioni decisionali interne con cui individuare e valorizzare gli obiettivi gestionali e realizzare il controllo direzionale¹⁴. Affinché sia possibile realizzare tale attività, è necessario che le registrazioni in contabilità generale siano collegate ad un sistema di contabilità analitico.

Sebbene il legislatore contabile abbia cercato di realizzare un sistema informativo-contabile che potesse soddisfare sia l'informazione sulla natura delle componenti della spesa (riclassificazione per natura), sia quella sulla loro destinazione (riclassificazione per destinazione), poiché quest'ultima è soprattutto strumentale alla contabilità direzionale¹⁵, si precisa che il presente lavoro circoscriverà la propria indagine al solo ordinamento contabile.

13 Occorre puntualizzare come nella prassi l'oggetto non sia il solo elemento preso in considerazione per l'individuazione della metodologia contabile da adottare, poiché per essa devono essere valutate sia la competenza professionale, sia la strumentazione hardware e software disponibile presso l'Amministrazione considerata.

14 R.N. ANTHONY, *Principi di contabilità aziendale*, Etas, Milano, 1992, p. 353, definisce il controllo direzionale come il "processo mediante il quale la direzione assicura che le risorse vengano effettivamente ed efficacemente acquistate ed impiegate nella realizzazione degli obiettivi aziendali". Sul controllo direzionale nelle amministrazioni pubbliche si veda: I. BRUSA, L. ZAMPROGNA, *Il controllo di gestione nelle regioni: alcune riflessioni sui più recenti orientamenti*, Azienda Pubblica, Maggioli, Rimini, 2000, n.1; A. ZIRUOLO, *L'evoluzione del sistema dei controlli interni: profili giuridici ed economico-aziendali*, La Finanza locale, Maggioli, Rimini, Novembre 2001, n.11.

15 Il rinvio è a: A. ZIRUOLO, *Il supporto informativo-contabile degli enti locali nel processo di programmazione e controllo*, Giappichelli, Torino, 2000.

Pertanto, tornando alle fasi della gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche territoriali, si può osservare che la *previsione*, oggetto del Pcel n. 1, risponde all'esigenza della tecnostuttura di ricevere l'autorizzazione dall'organo volitivo ad operare secondo quanto descritto e valorizzato nei documenti di programmazione. Ne consegue che non è possibile gestire in assenza di documenti (bilancio, piano esecutivo di gestione o apposita delibera¹⁶) che autorizzano la relativa spesa. I documenti autorizzatori degli enti locali sono il *bilancio* (di previsione annuale e pluriennale) ed il *piano esecutivo di gestione* (nei *comuni* con meno di 15.000 abitanti e nelle *comunità montane* il PEG non è obbligatorio ai sensi dell'art. 169, terzo comma, del d.lgs. n. 267/2000), rispettivamente deliberati dal *consiglio* e dalla *giunta* e relativi all'indirizzo strategico-amministrativo ed a quello amministrativo-gestionale. Entrambi i documenti devono essere coerenti rispetto alle linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato (programma di mandato) presentate al consiglio dal sindaco o dal presidente della provincia, sentita la giunta, entro il termine fissato dallo statuto¹⁷, e formalizzate nel *piano generale di sviluppo*¹⁸.

I documenti previsionali richiamati, ad eccezione del piano generale di sviluppo, sono redatti nel rispetto della sola competenza finanziaria, ma come tutti i documenti contabili di programmazione esprimono valenza gestionale e, pertanto, la loro redazione è conseguente alle necessità *prospettiche* dei processi operativi da porre in essere.

La *gestione*, oggetto del Pcel n. 2, riguarda l'insieme delle operazioni che vengono poste in essere dalla tecnostuttura dell'amministrazione pubblica una volta autorizzata con la deliberazione di *consiglio* sul bilancio e con quella di *giunta* sul PEG¹⁹ (obbligatoriamente nelle *province* e nei *comuni* con più di quindicimila abitanti²⁰). L'azione amministrativa, comunque, oltre ad essere guidata dalle linee indicate nei documenti contabili, deve anche osservare il dettato dell'ordinamento finanziario e contabile che regola, insieme ai principi contabili per gli enti locali, lo svolgimento delle altre attività necessarie al conseguimento delle entrate

16 In assenza della preventiva autorizzazione nei modi indicati, sono fatti salvi gli effetti contrattuali nei confronti del terzo in buona fede, mentre in caso di eventuali ricorsi è patrimonialmente responsabile delle conseguenti maggiori spese il dipendente pubblico o l'amministratore che ha richiesto la fornitura o che ha sottoscritto il contratto.

17 Art. 46, comma 3, d.lgs. n. 267/2000.

18 Il *piano generale di sviluppo* è il nuovo documento, introdotto dall'Osservatorio al punto 10 del *framework*, attraverso cui formalizzare il contenuto del comma 7 dell'art. 165 del TUEL; il contenuto del piano generale di sviluppo è poi descritto nel successivo punto 23 e nei punti 9, 10, 11, 12 e 21 del Principio contabile n.1 per gli enti locali.

19 Negli enti locali non obbligati alla predisposizione del PEG, vi è comunque la necessità da parte dell'organo esecutivo di assegnare risorse ed obiettivi ai dipendenti a capo di un servizio con specifica deliberazione, autorizzandoli ad operare nel rispetto delle direttive impartite.

20 Art. 169, comma 3, d.lgs. n. 267/2000.

ed al sostenimento delle spese. Le fasi che occorre seguire sono l'*accertamento*, la *riscossione* ed il *versamento* per le entrate e l'*impegno*, la *liquidazione*, l'*ordinazione* ed il *pagamento* per le spese. Inoltre, nella gestione finanziaria è possibile il superamento della rigidità di bilancio attraverso il ricorso ad appositi istituti contabili, con cui preservare l'economicità aziendale dalle rigorose esigenze di controllo della spesa pubblica²¹.

Infine, con la *rendicontazione*, oggetto del Pcel n. 3, il legislatore chiede la dimostrazione dell'azione amministrativa svolta nell'esercizio di competenza, con riferimento al risultato finanziario e di cassa (conto del bilancio), al risultato economico (conto economico) ed alla situazione patrimoniale (conto del patrimonio) dell'ente locale.

1.2 Il sistema delle rilevazioni preventive degli enti locali

1.2.1 Il bilancio di previsione annuale

Il principio contabile n. 1 per gli enti locali — *programmazione e previsione nel sistema di bilancio* — del 3 luglio 2003, al punto 1 stabilisce che il suo contenuto è finalizzato a chiarire il dettato delle norme che presiedono alle materie della previsione e della programmazione, la cui funzione è determinante per la corretta impostazione dell'attività economico-finanziaria degli enti locali, alla luce delle finalità assegnate al sistema di bilancio ed in base al contenuto del *framework* emanato dallo stesso Osservatorio. Lo stesso principio, al punto 2, prosegue richiamando che la materia della previsione e della programmazione trova attualmente il suo fondamento nella parte seconda del testo unico sull'ordinamento finanziario e contabile (approvato con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), nel relativo regolamento (d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194) e nelle norme sull'applicazione del patto di stabilità interno agli enti locali (da ultimo contenute nella l. 27 dicembre 2002, n. 289)²².

La disciplina del bilancio di previsione annuale è contenuta nel titolo II, della seconda parte (*ordinamento finanziario e contabile*) del d.lgs. n. 267/2000, dedicato alla "*programmazione e bilanci*". In esso al capo I, relativo alla "*programma-*

²¹ Negli enti locali gli istituti di flessibilità sono: il *fondo di riserva*, il *fondo svalutazione crediti*, l'*anticipazione di tesoreria* ed, infine, la disciplina delle *variazioni* di bilancio e di piano esecutivo di gestione.

²² Con riferimento a tale ultimo aspetto si è inteso identificare la criticità dei principi contabili degli enti locali. Richiamare il rispetto del patto di stabilità significa, infatti, introdurre un elemento di specificità che irrigidisce l'applicabilità degli stessi principi. Al riguardo si evidenzia come la determinazione del patto di stabilità prevista nella menzionata l. n. 289/2002 è stata successivamente sovvertita dalla legge finanziaria per il 2004 ed ancora modificata dalle leggi finanziarie per gli anni 2005 e 2006.

zione”, sono individuati i documenti contabili di previsione, da redigere entro il 31 dicembre dell’esercizio precedente a quello cui si riferiscono, nei seguenti:

- il bilancio annuale di previsione (articolo 165);
- la relazione previsionale e programmatica (articolo 170);
- il bilancio di previsione pluriennale (articolo 171);
- altri allegati (articolo 172);
- il piano esecutivo di gestione (articolo 169);

mentre al capo II, disciplinante le “*competenze in materia di bilanci*”, è affidata la regolamentazione delle procedure sull’approvazione del bilancio e dei suoi allegati. A tal proposito è opportuno sottolineare che, come emergerà più chiaramente nel prosieguo quando si tratterà la gestione del bilancio, l’ordinamento finanziario e contabile degli enti locali non risponde pienamente ai caratteri della generalità e dell’astrattezza prima richiamati, poiché la puntualità con la quale sono indicati gli adempimenti da seguire risponde alle finalità di un vero e proprio regolamento, anche se non fortemente restrittivo²³. Inoltre, il principio contabile n. 1 per gli enti locali fornisce l’opportuna interpretazione del dettato normativo affinché il contenuto dei richiamati documenti non risponda alla logica della liturgia adempimentale, ma dia sostanza ai contenuti previsionali ed alla conseguente azione amministrativa.

Al riguardo, il Pcel n. 1 indica (punto 3) che l’attività di programmazione è il processo di analisi e valutazione, nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie, della possibile evoluzione della gestione dell’ente e si conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto ai piani e programmi futuri. Essa, pertanto, deve essere rappresentata negli schemi di programmazione e previsione del sistema di bilancio in modo *veritiero* e *corretto* e rappresenta il “contratto” che il governo politico dell’ente assume nei confronti dei cittadini e degli altri utilizzatori del sistema di bilancio stesso. L’*attendibilità*, la *congruità* e la *coerenza* dei bilanci è prova della affidabilità e credibilità dell’Amministrazione. Gli utilizzatori del sistema di bilancio devono disporre delle informazioni necessarie per valutare gli impegni politici assunti e le decisioni conseguenti, il loro onere e, in sede di rendiconto, il grado di mantenimento degli stessi²⁴.

²³ Il nuovo art. 117 della costituzione, come già richiamato e poi approfondito nelle pagine successive, a breve richiederà l’emanazione di un nuovo ordinamento contabile per gli enti locali che dovrà circoscrivere il proprio dettato ai soli criteri generali. Principio ribadito anche nella recente pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza n. 417 del 14-11-2005) sull’illegittimità dei commi 9, 10 e 11 del d.lgs. n. 168/2004.

²⁴ Sul tema dell’informazione comunicata attraverso il bilancio, si veda: G. FARNETI, *Il reato di false comunicazioni sociali*, Azienditalia, IPSOA, Milano, 1998, n. 9; A. ZIRUOLO, *Veridicità e correttezza dei documenti contabili degli enti locali*, Azienditalia, IPSOA, Milano, 2001, n. 1.

Tra i casi di annullabilità e di nullità della delibera di approvazione del bilancio, la dottrina prende in considerazione le ipotesi di approvazione del *bilancio falso*, reso tale per l’inserimento di voci fittizie o per l’omissione di poste attive e/o passive, e di *bilancio irregolare*, ovvero non conforme ai criteri di valutazione e di rappresentazione stabiliti dal codice civile, per le imprese, e dall’ordina-

Prima di entrare nel merito del bilancio di previsione, occorre premettere le finalità che, oltre quella dell'autorizzazione alla spesa, il legislatore contabile si è posto nel definire l'intero palinsesto normativo. Al riguardo, il *Framework* (punto 4) indica che nella formalizzazione del processo di previsione e programmazione all'interno del sistema di bilancio occorre tenere conto di tre elementi chiave, che sono propri dell'ordinamento finanziario e contabile:

- a. la valenza pluriennale del sistema;
- b. la lettura non solo contabile dei documenti;
- c. la necessaria coerenza ed interdipendenza dei vari segmenti del sistema di bilancio.

Tecnicamente, nell'attuale ordinamento contabile e contrariamente a quanto avveniva in vigore del precedente ordinamento disciplinato dal d.P.R. n. 421/1979, al bilancio è stato attribuito il solo indirizzo politico-amministrativo, provvedendo ad affidare al PEG quello sulla gestione.

Per ottenere questo passaggio, nel nuovo ordinamento il legislatore ha ridotto il dettaglio informativo del bilancio di previsione, rispetto a quanto richiesto nell'abrogato d.P.R. n. 421/1979, avendone trasferito le finalità gestionali al piano esecutivo di gestione anche se con contenuti differenti. Nel precedente dettato normativo, infatti, l'unità elementare del bilancio era il capitolo, sia per la parte entrata che per la parte spesa, ed in quest'ultima "fotografava" l'oggetto della spesa; invece, nell'attuale ordinamento contabile le unità elementari di parte spesa del bilancio di previsione e del PEG valorizzano l'esborso per l'acquisto del relativo fattore economico. Inoltre, dall'attuale struttura del documento contabile per le entrate emerge il valore della politica dell'ente in materia di drenaggio fiscale²⁵ e di reperimento di risorse alternative a quelle tributarie, per poi, nella sezione relativa alla spesa, valorizzare l'attività politico-amministrativa nelle materie di intervento attribuite dalla legge agli enti pubblici territoriali. Queste informazioni, rappresentate nei modi successivamente descritti, rendono inoltre possibile il confronto (*principio della comparabilità*) tra enti locali omogenei per classe demografica di appartenenza e posizionamento geografico, al fine di innescare tra i vari enti quel processo di antagonismo rivolto al miglioramento, rispetto a quanto fatto da altre ammini-

mento finanziario e contabile, per gli enti locali. L'orientamento della giurisprudenza è in materia ancora più rigoroso, prevedendo in alcuni casi addirittura la nullità della delibera (Cassazione 16 dicembre 1982, n. 6942; Tribunale di Milano, 10 settembre 1981).

Il principio di verità, anche nelle società commerciali per le quali la norma richiede una rappresentazione veritiera del risultato d'esercizio e della situazione patrimoniale (art. 2423 c.c.), assume contenuti non assoluti, infatti, tale criterio "sta a significare l'applicazione di 'corrette stime', che ne rappresentino il risultato, da parte dei redattori del bilancio, ai quali non si può richiedere una verità oggettiva, peraltro irraggiungibile con riguardo ai valori stimati e congetturati", in G. PAOLONE, cit., p. 104.

25 L'informazione relativa alle entrate aventi natura tributaria non è presente nelle *comunità montane* in quanto enti locali privi di capacità impositiva.

strazioni (*benchmarking competitivo*²⁶), dell'azione complessivamente resa alla collettività amministrata²⁷.

Nella norma contabile il bilancio di previsione sembra assumere un ruolo centrale nell'intero sistema informativo poiché è rispetto ad esso che sono disciplinati gli altri documenti contabili e di programmazione. Nella prassi, invece, tale immagine è fortemente ridimensionata a favore degli altri documenti di previsione. Il bilancio di previsione pluriennale e la relazione previsionale e programmatica, infatti, sembrano esprimere un ruolo subordinato a quello del bilancio di previsione in quanto definiti dalla norma "*allegati*", mentre ad una più attenta lettura della stessa tale accezione scompare nella sostanza, considerando, inoltre, che la centralità del bilancio di previsione annuale è da rinvenirsi esclusivamente nella l. dell'8 giugno 1990, n. 142. Comunque, poiché l'attuale ordinamento finanziario e contabile è conseguente alla riserva di legge in materia stabilita al primo comma dell'*ex* articolo 55 della richiamata Legge n. 142/1990 (oggi articolo 150 del d.lgs. n.267/2000), nella stessa norma non poteva non attribuirsi un ruolo secondario agli altri documenti della programmazione. Inoltre, non essendo ancora stato previsto il PEG nella norma (introdotto con l'articolo 11 del d.lgs. n.77/1995), il bilancio di previsione annuale provvedeva ad autorizzare anche l'azione gestionale e, conseguentemente, la sua deliberazione diveniva il momento fondamentale della vita amministrativa di ogni ente locale.

Oggigiorno al bilancio annuale non appartiene più il ruolo centrale degli anni passati. Sia nell'aspetto formale, sia in quello di contenuto, infatti, è stato efficacemente superato con l'attribuzione del *carattere autorizzatorio* sulle linee di indirizzo politico anche al bilancio di previsione pluriennale, nel quale l'informazione del bilancio annuale ne è solo la parte relativa alla programmazione del primo degli esercizi deliberati. Inoltre, considerando che l'informazione affidata ai soli importi presenti nei prospetti tabellari di bilancio è alquanto riduttiva, con la relazione previsionale e programmatica il legislatore ha provveduto a superare nuovamente quanto espresso nel documento di previsione annuale. Infatti, nel descrivere l'azione prospettica per programmi ed, eventualmente, per progetti,

²⁶ Il *benchmarking* consente "l'impiego di misure quali-quantitative delle prestazioni, definite con riferimento ad altre realtà operative, fornendo la base per soddisfare le esigenze di tutti gli *stakeholders* dell'organizzazione", in K.H.J. LEIBFREID, C.J. McNAIR, *Benchmarking. Tecniche di confronto per essere migliori*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1995. Volendo fare riferimento ad un lavoro sul *benchmarking* specifico per gli enti pubblici territoriali, nel quale anche l'aspetto contabile assume rilievo, si veda: M. SARGIACOMO, *Il benchmarking nell'azienda comune. Profilo economico-aziendale, approccio metodologico, sistema di rating delle condizioni di successo e spunti di riflessione dalle ricerche*, Giappichelli, Torino, 2000; A. ZIRUOLO, *Il sistema-azienda pubblica ed i sottosistemi di supposta scomponibilità*, pp. 502-512, cit.; G. FARNETI, E. PADOVANI, *Il check up dell'ente locale*, Il Sole 24Ore, Milano, 2003; I. MAZZARA, *Processi e strumenti di misurazione dei risultati negli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2004.

²⁷ Nei numerosi lavori sul *benchmarking* presenti in letteratura, è sempre il miglioramento aziendale l'obiettivo intorno al quale strutturare l'intero sistema dei dati da porre a confronto.

provvede a valorizzare le relative entrate e spese di competenza del triennio considerato, offrendo un ulteriore elemento di conoscenza che il bilancio annuale di previsione non è in grado di fornire.

L'autorizzazione sull'attività amministrativa²⁸, invece, appartiene in forma esclusiva al *piano esecutivo di gestione*.

Conseguentemente, sebbene nella norma i documenti contabili diversi dal bilancio di previsione assumono formalmente un ruolo secondario rispetto ad esso, nella realtà è vero l'esatto contrario. Ciò, comunque, è da attribuirsi all'assenza di coordinamento dei vari dettati legislativi che si sono susseguiti nei diversi momenti storici di formazione della vigente normativa, piuttosto che ad elementi sostanziali.

I documenti di programmazione, dunque, esprimono prospetticamente quanto l'amministrazione intende fare nel periodo deliberato, valorizzando le risorse a disposizione e la loro destinazione. Come qualsiasi altra attività di programmazione, però, la redazione del bilancio deve essere collocata all'interno del più ampio quadro della pianificazione strategica espressione del programma di mandato, che deve essere trasferito sull'indirizzo politico-amministrativo e su quello gestionale dell'ente affinché possa essere realizzato.

Così come in qualsiasi altra azienda, anche nelle autonomie pubbliche territoriali è l'organo esecutivo (*giunta*) che provvede alla redazione della proposta di bilancio da sottoporre all'approvazione dell'organo deliberativo (*consiglio*). Solo dopo questo passaggio la *giunta* è autorizzata ad operare secondo le direttive espresse nel bilancio di previsione, trasferendo gli indirizzi politici sulla tecnostruttura affinché possano essere realizzati. Al riguardo è il piano esecutivo di gestione il documento programmatico con cui, assegnando gli obiettivi di gestione e le risorse necessarie al loro conseguimento, l'organo esecutivo provvede ad indicare le linee operative da seguire alla componente operativa dell'organizzazione.

Qualora si effettuasse una lettura rigida del dettato legislativo, si potrebbe incorrere nell'errore di credere che il PEG sia redatto successivamente al bilancio di previsione; nel primo comma dell'art. 169 del d.lgs. n. 267/2000, infatti, si legge che "*sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione*". Il comma richiamato, infatti, deve essere interpretato con riferimento alla gerarchia degli organi e, conseguentemente, la *giunta* deve attivarsi all'interno delle linee del bilancio deliberato dal *consiglio*. Però, considerando che quest'ultimo documento è stato redatto e proposto dall'organo esecutivo, nella sua predisposizione la *giunta* ha avuto necessità di avviarsi dal dato analitico (PEG). Pertanto, solo dopo che il piano esecutivo dell'ente è stato predisposto, poiché esso esprime un livello di maggiore analisi del bilancio di previsione, è possibile redi-

²⁸ Per atto amministrativo si intende l'atto giuridico compiuto dalla pubblica amministrazione nello svolgimento delle sue funzioni amministrative.

gere per aggregazione anche quest'ultimo, facendone conseguire che la preordinazione del bilancio rispetto al piano esecutivo è da rinvenirsi nel momento deliberativo in osservanza del principio di gerarchia prima richiamato.

1.2.2 I principi di bilancio

I principi guida del bilancio degli enti locali e, conseguentemente, della tenuta della contabilità generale, sono fissati nell'art. 162²⁹ del d.lgs. n. 267/2000. Però, poiché in quest'ultimo le clausole generali ed i principi redazionali sono riportati in modo indistinto, si provvede in questa sede ad effettuarne una prima separazione. Pertanto, i *principi generali* sono:

- *veridicità*;
- *attendibilità*;
- *pubblicità*;

mentre i *principi redazionali* sono:

- *unità*;
- *annualità*;
- *universalità*;
- *integrità*;
- *pareggio finanziario*.

I principi su riportati, denominati anche *postulati* al punto 35 del *Framework*, hanno valenza generale e riguardano, quindi, tutto il sistema di bilancio e non solo il bilancio di previsione.

Il legislatore, secondo l'Osservatorio (*Framework*, pp. 48-50) ricorrendo ai termini *veridicità* ed *attendibilità*, fa esplicito riferimento, al principio internazionale del *true and fair view*, ripreso nella tradizione normativa e contabile italiana con la richiesta di "rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria della società e il risultato economico dell'esercizio"³⁰.

Ne consegue che le informazioni, per essere utili, devono essere attendibili. Pertanto, un'informazione ha la qualità dell'attendibilità quando è spoglia da errori rilevanti e pregiudizi e può quindi essere considerata dagli utilizzatori come fedele rappresentazione di ciò che essa tende, o dovrebbe tendere, a rappresentare. Al riguardo, l'Osservatorio (*Framework*, p. 50) rinvia al contenuto dell'intero principio contabile per gli enti locali n. 1 lo sviluppo del principio dell'attendibilità³¹.

Con il principio della *pubblicità*, invece, si stabilisce come il sistema di bilancio debba assolvere una funzione informativa nei confronti degli utilizzatori dei documenti contabili. L'Osservatorio (*Framework*, pp. 54-55), inoltre, ne rafforza la portata poiché, essendo compito dell'ente rendere effettiva la funzione informativa

²⁹ Gli stessi principi, ad eccezione di quello dell'*attendibilità*, sono individuati anche all'art. 151 del d.lgs. n. 267/2000, denominato "*principi in materia di contabilità*".

³⁰ Pcel n. 1, p. 48.

³¹ "Dal principio della veridicità discendono numerosi postulati di bilancio che il legislatore non esplicita e che verranno precisati nel seguito del documento in oggetto."

verso i cittadini e gli organismi di partecipazione, spinge gli enti locali ad integrare le scritture obbligatorie per garantire la conoscenza dei contenuti significativi e caratteristici del bilancio annuale e dei suoi allegati (l'art. 162, c. 7 del T.U., prevede per le autonomie locali la possibilità di precisare il diritto all'informazione attraverso lo statuto ed i regolamenti). Tale puntualizzazione, essendo specifica per i documenti di previsione, intende spingere sui contenuti della programmazione ancora latitanti nella maggior parte degli enti locali.

Oltre alla clausola generale, come già anticipato, il richiamato art. 162 definisce anche i principi da osservare nella redazione del bilancio.

Con il principio dell'*unità* (*Framework*, pp. 36-38³²), infatti, il legislatore contabile ha inteso stabilire che tutte le risorse finanziarie a disposizione dell'ente devono essere destinate indistintamente al finanziamento delle spese poiché unitaria è la sua gestione. Questo criterio, però, trova frequenti eccezioni nella stessa legge. Difatti, nella sezione delle entrate di bilancio è anche previsto l'accertamento di risorse aventi destinazione vincolata (contributi in conto esercizio ed in conto capitale, tariffe che devono garantire la copertura deliberata o minima di legge³³ del servizio erogato, ...), il cui conseguimento è possibile solo se finalizzato a spese individuate nella norma, nei regolamenti o nella relazione previsionale e programmatica³⁴.

Il principio dell'*annualità* (*Framework*, p. 39), invece, indica come la durata dell'esercizio amministrativo a cui riferire l'intero progetto di bilancio deve coincidere con l'anno solare.

Con il principio dell'*universalità* (*Framework*, pp. 40-44³⁵) il legislatore pone il bilancio al centro del sistema delle operazioni dell'ente, stabilendo come debba

32 Il Pcel n. 1, ai punti richiamati, indica:

“36. L'ente locale è una entità giuridica unitaria. Unitario, pertanto, deve essere il suo bilancio di previsione ed il rendiconto.

37. Ancora, i documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti a determinati e specifici impieghi, salvo diversa disposizione normativa.

38. È quindi il complesso delle entrate che finanzia l'ente pubblico e che serve a far fronte al complesso delle sue spese.”

33 Tale copertura minima è stabilita solamente per le autonomie locali strutturalmente deficitarie, che non hanno prodotto il certificato sul rendiconto della gestione con l'annessa tabella dei parametri e per quelle in condizioni di dissesto; per gli altri enti, invece, la copertura è stabilita con deliberazione di giunta comunale prima dell'approvazione del bilancio di previsione annuale.

34 Questa ipotesi è possibile laddove l'ente voglia porre in essere attività in aggiunta a quelle che ritiene prioritario realizzare. Al riguardo, pertanto, non volendo pregiudicare il buon esito di queste ultime per assenza di risorse finanziarie, fissa nel documento di programmazione a ciò preposto — la relazione previsionale e programmatica — che l'avvio di specifiche operazioni è successiva al conseguimento di altrettante ben individuate entrate.

35 Il Pcel n. 1, ai punti richiamati, indica:

“40. Il principio dell'universalità rafforza quello di unità. È necessario ricomprendere nel sistema di bilancio tutte le operazioni ed i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali, riconducibili all'ente locale, al fine di presentare una rappresentazione veritiera e corretta dell'andamento dell'ente.

accogliere i valori delle operazioni svolte che hanno comportato accertamenti ed impegni, vietando lo svolgimento di attività al di fuori di quelle previste in bilancio³⁶. Mentre con il principio dell'*integrità* (*Framework*, pp. 45-47³⁷), pone il divieto alla compensazione di partite.

Il principio del *pareggio finanziario* (*Framework*, pp. 36-38), invece, fissa come l'ente debba avere un bilancio di previsione nel quale le entrate totali devono essere pari alle spese totali. Questo criterio trae origine sia dal fine non lucrativo delle autonomie territoriali, sia dal carattere autorizzatorio del documento di programmazione, sia infine dalla competenza finanziaria con cui è riportata l'informativa di bilancio. Ne consegue che se l'ammontare delle spese esprime il fabbisogno finanziario dell'ente nel periodo considerato, le entrate individuano le fonti attraverso le quali colmarlo. Pertanto, non potendo tesaurizzare ricchezza, né spendere in assenza di copertura finanziaria, in fase di previsione l'amministrazione locale deve destinare tutte le risorse di bilancio accertabili a copertura delle spese che prevede di impegnare³⁸.

41. Sono incompatibili con il principio dell'universalità le gestioni fuori bilancio, consistenti in "gestioni" poste in essere dall'ente locale o da sue articolazioni organizzative — che non abbiano autonomia gestionale — che transitano fuori dal bilancio.

42. Sono altresì inammissibili le contabilità separate ove le operazioni che le riguardano non siano ricondotte alle grandezze del sistema di bilancio dell'ente.

43. Rispetta il principio di universalità, anche se non è un obbligo di legge, la redazione di un rendiconto consolidato dell'ente locale. L'Osservatorio si riserva di emanare un apposito principio in argomento.

44. Non è infatti sufficiente a fornire una rappresentazione veritiera e corretta dell'andamento dell'ente, il rispetto dell'art. 172, c. 1 lettera b) del T.U., che richiede come allegato al bilancio di previsione "le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle unioni di comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce".

36 Per il rispetto di tale principio è auspicabile che l'Osservatorio provveda ad emanare un apposito *principio applicato* sulle operazioni di finanza innovativa intraprese dai comuni e dalle province italiane che in taluni casi, poiché non trovano facilità di contabilizzazione nel disposto del d.P.R. n. 194/1996, si trasformano in vere e proprie gestioni fuori bilancio.

37 Il Pcel n. 1, ai punti richiamati, indica:

"45. Questo principio rappresenta un rafforzamento in chiave formale di quanto dettato dal principio dell'universalità.

46. Si richiede che nel bilancio di previsione e nel rendiconto non vi siano compensazioni di partite. È quindi vietato iscrivere le entrate al netto delle spese sostenute per la riscossione e, parimenti, di registrare le spese ridotte delle correlate entrate.

47. Lo stesso principio deve essere seguito nella redazione del rendiconto, e si applica quindi anche ai valori economici ed alle grandezze patrimoniali che si ritrovano nel conto economico e nel conto del patrimonio."

38 In realtà, qualora in fase di previsione non dovessero essere applicati i vincoli del patto di stabilità, il loro rispetto durante la gestione genererebbe, in modo sistematico, un avanzo di gestione (sui flussi finanziari nella gestione della competenza) e di amministrazione (sui flussi di cassa nella gestione dei residui), evidenziando come il pareggio finanziario ipotizzato nel bilancio di previsione non fosse veridico ed attendibile.

Ai principi elencati, l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali ne ha affiancato degli altri premettendo, al punto 56, la definizione di principi contabili in quei "principi, ivi inclusi i criteri, le procedure ed i metodi di applicazione, che stabiliscono l'individuazione dei fatti da registrare, le modalità di contabilizzazione degli eventi, i criteri di valutazione e quelli di esposizione dei valori nel sistema di bilancio, funzionale allo svolgimento dei processi di programmazione e di controllo". Dopodiché, al punto 57, distingue i principi contabili in principi *contabili generali o postulati* e *principi contabili applicati*, provvedendo ad identificarne il contenuto nel successivo punto 58: "i postulati del bilancio costituiscono i fondamenti e le regole di carattere generale cui devono informarsi i principi contabili applicati alle singole poste di sistema di bilancio".

I principali postulati sono i seguenti:

- a. Comprensibilità (chiarezza);
- b. Significatività e rilevanza;
- c. Informazione attendibile;
- d. Coerenza;
- e. Attendibilità e congruità;
- f. Ragionevole flessibilità;
- g. Neutralità (imparzialità);
- h. Prudenza;
- i. Comparabilità;
- j. Competenza finanziaria;
- k. Competenza economica;
- l. Conformità del complessivo procedimento di formazione del sistema di bilancio ai corretti principi contabili;
- m. Verificabilità dell'informazione.

Al punto 60 del *Framework*, l'Osservatorio rinvia a futuri documenti separati la predisposizione di appositi principi contabili applicati.

Il principio della *comprensibilità*³⁹ (*Framework*, pp. 61-63) stabilisce che il sistema di bilancio deve essere comprensibile e deve perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali. L'articolazione del sistema di bilancio, inoltre, deve essere tale da facilitarne la comprensione e permetterne la lettura per programmi, servizi ed interventi. Inoltre, affinché le informazioni contenute nel sistema di bilancio siano prontamente comprensibili dai fruitori, si assume che questi abbiano una ragionevole conoscenza dell'attività dell'ente locale, degli aspetti contabili e la volontà di esaminare l'informazione con normale diligenza.

³⁹ In un precedente lavoro, l'autore aveva già individuato l'esigenza di un principio contabile con i contenuti della *comprensibilità*, diversamente dall'Osservatorio però era stato denominato della *trasparenza* ed era stato classificato come postulato (principio generale) universalmente valido (art. 22, l. n. 241/1990); in A. ZIRUOLO, *Il principio della contabilità e dei bilanci delle amministrazioni pubbliche*, in G. PAOLONE, L. D'AMICO (a cura di), *La ragioneria nei suoi principi applicativi e modelli contabili*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 424-431.

A tal fine, il bilancio di previsione deve essere corredato da una informativa supplementare che non deve essere eccessiva e superflua, ma che faciliti la comprensione e l'intelligibilità della simbologia contabile. Il richiamato principio contabile, al punto 62, supera l'ambito documentale della previsione a cui è preposto indicando che tale informativa supplementare deve essere accolta sia nella relazione previsionale e programmatica nel caso del bilancio di previsione, che nella relazione al rendiconto della gestione nel caso del consuntivo. Tale ipotesi, comune anche ad altri punti del principio contabile n. 1, probabilmente sarebbe stato opportuno ipotizzarla in un principio contabile generale in cui definire i postulati per l'intero impianto contabile degli enti locali a cui poi far riferire gli emanati principi.

Affinché il sistema di bilancio acquisisca *significatività e rilevanza*, il *Framework* (pp. 64-67) dispone che un'informazione, per essere utile, deve essere significativa per le esigenze informative connesse al processo decisionale degli utilizzatori. L'informazione è qualitativamente significativa quando è in grado di influenzare le decisioni degli utilizzatori aiutandoli a valutare gli eventi passati, presenti o futuri, oppure confermando o correggendo valutazioni da loro effettuate precedentemente.

Infatti, poiché il procedimento di formazione del sistema di bilancio implica delle stime o previsioni, la correttezza dei dati di bilancio non si riferisce soltanto alla esatta determinazione aritmetica, bensì alla congruità economica e finanziaria, alla ragionevolezza, cioè al risultato attendibile conseguente dall'applicazione oculata e corretta dei procedimenti di valutazione adottati nella stesura del bilancio di previsione e del rendiconto.

Eventuali errori, semplificazioni e arrotondamenti sono aspetti tecnicamente inevitabili del processo contabile e trovano il loro limite nel concetto di rilevanza; essi cioè non devono essere di portata tale da avere un effetto rilevante sui dati del sistema di bilancio e sul loro significato per i destinatari. Pertanto, l'informazione è rilevante se la sua omissione o errata presentazione può influenzare le decisioni degli utilizzatori prese sulla base del sistema di bilancio. La rilevanza dipende dalla dimensione quantitativa della posta, valutata comparativamente con i valori complessivi del sistema di bilancio, e dall'errore giudicato nelle specifiche circostanze di omissione o errata presentazione.

Il principio della *informazione attendibile* (*Framework*, pp. 68-70), in parte già anticipato nella descrizione nel principio dell'attendibilità, indica che l'informazione è tale se priva di errori e di distorsioni rilevanti e quando i fruitori della stessa possono fare affidamento su di essa come rilevazione fedele di ciò che intende rappresentare o di quanto si può ragionevolmente ritenere che essa rappresenti. Maggiore è la significatività dell'informazione, maggiormente si deve evitare che il suo contenuto sia potenzialmente ingannevole.

Per essere attendibile, il dato contabile deve esprimere fedelmente le operazioni e gli altri fatti che intende o che, ragionevolmente, può ritenere di rappresentare.

Il principio della *coerenza*⁴⁰ (*Framework*, pp. 71-74) richiama il necessario nesso logico che deve legare la pianificazione strategica, la programmazione, la previsione di bilancio e, in quanto strumentali al perseguimento degli obiettivi formalizzati nelle indicate attività, i conseguenti atti di gestione. Il principio della coerenza può essere distinto in:

- coerenza interna;
- coerenza esterna.

La *coerenza interna* implica che, in sede *preventiva*, la relazione previsionale e programmatica sia conseguente alla pianificazione dell'ente. Mentre in sede di *gestione*, che le decisioni e gli atti non siano in contrasto con gli indirizzi e gli obiettivi indicati nella relazione previsionale e programmatica e non pregiudichino gli equilibri finanziari ed economici. In sede di *rendiconto*, invece, occorre che sia dimostrato e motivato lo scostamento fra risultati ottenuti e quelli attesi. Eventuali modifiche agli obiettivi, programmi e progetti, rispetto a quelli indicati nella relazione previsionale e programmatica, devono essere esplicitamente deliberate indicando i motivi che le rendono necessarie.

La *coerenza esterna*, invece, comporta una connessione fra la programmazione dell'ente, quella regionale e gli obiettivi di finanza pubblica. La dimensione del principio di coerenza esterna è oggi difficilmente riscontrabile nella programmazione degli enti pubblici territoriali, anche se per tale circostanza questi ultimi possono trovare giustificazione nei ritardi con cui le Istituzioni sovraordinate nell'organizzazione amministrativa nazionale (Stato e regioni) emanano le proprie leggi finanziarie.

Il principio della *attendibilità e congruità* (*Framework*, pp. 75-78) fa riferimento alla attendibilità per le entrate ed alla congruità per le spese. Esso assume un valore essenziale per l'ente locale in materia di corretta gestione, nella salvaguardia dell'equilibrio di bilancio e nella prevenzione del possibile dissesto. I caratteri dell'attendibilità e della congruità devono poter essere sistematicamente dimostrati attraverso valutazioni, analisi, descrizioni; infine, sono sottoposti alla verifica da parte dell'organo di revisione.

La *congruità* delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali.

⁴⁰ Il principio della coerenza venne già individuato dall'autore in occasione di un suo precedente lavoro; A. ZIRUOLO, *Il principio della contabilità e dei bilanci delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 427: "3) la coerenza delle previsioni (principio generale) racchiude il nesso logico dei documenti formalizzanti la programmazione, la gestione e la rendicontazione. Il principio viene richiamato con riferimento sia alle competenze del servizio finanziario (art. 153, comma 4, d.lgs. n. 267/2000), sia alla relazione previsionale e programmatica ed ai suoi rapporti con gli altri documenti di previsione e con le deliberazioni di giunta e consiglio (art. 170, comma 7 e 8bis, d.lgs. n. 267/2000), sia al parere espresso dal collegio dei revisori sulla proposta di bilancio di previsione (art. 239, comma 1, punto b), d.lgs. n. 267/2000), sia, infine, ai contenuti del controllo di legittimità su bilancio di previsione e rendiconto, originariamente esercitato dal comitato regionale di controllo ma che a seguito dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione è stato affidato agli altri organi a ciò preposti dalla norma, in primis, il collegio di revisione (art. 126, d.lgs. n. 267/2000)".

L'*attendibilità* delle entrate deve essere valutata:

- in sede di previsione in relazione alla accertabilità delle stesse tenendo conto degli atti che predeterminano il diritto alla riscossione, di idonei ed obiettivi elementi di riferimento, nonché su fondate aspettative di acquisizione ed utilizzo delle risorse;
- in sede di rendiconto in relazione alla effettiva esigibilità dei residui attivi.

Per quanto concerne il principio della *ragionevole flessibilità*⁴¹ (*Framework*, pp. 79-81), invece, i documenti previsionali non devono essere interpretati come immodificabili perché questo comporterebbe una rigidità nella gestione che può rivelarsi controproducente.

Per contro anche un eccessivo ricorso a strumenti di flessibilità⁴² va visto come fatto negativo in quanto inficia l'*attendibilità* del processo di programmazione e rende non credibile il complesso del sistema di bilancio; pertanto, è necessario che nella relazione al rendiconto della gestione l'organo esecutivo dia adeguata informazione sul numero, sull'entità e sulle ragioni che hanno portato alle variazioni di bilancio nel corso dell'esercizio passato.

Il *principio della neutralità* (*Framework*, pp. 82-84) stabilisce che per essere affidabile, l'informazione contenuta nel sistema di bilancio deve essere neutrale, ovvero scevra da distorsioni preconcepite. Il sistema di bilancio non è neutrale se, tramite la scelta delle informazioni o la presentazione delle stesse è in grado di influenzare artificialmente il processo decisionale o di giudizio al fine di ottenere un predeterminato risultato o esito.

Ne consegue che la redazione dei documenti contabili deve essere fondata su principi contabili indipendenti ed imparziali verso tutti i destinatari, senza servire o favorire le esigenze di particolari gruppi di interesse. La neutralità o imparzialità deve essere presente in tutto il procedimento formativo del sistema di bilancio e soprattutto per quanto concerne gli elementi soggettivi.

L'imparzialità contabile, infatti, va intesa come l'applicazione competente e tecnicamente corretta del procedimento di formazione del sistema di bilancio, che richiede discernimento, oculatezza e giudizio per quanto concerne gli elementi soggettivi. Pertanto, la presenza di elementi soggettivi di stima non è condizione che ne faccia venir meno l'imparzialità, la ragionevolezza e la verificabilità, in quanto discernimento, oculatezza e giudizio sono alla base dei procedimenti contabili a cui il sistema di bilancio deve informarsi attraverso due requisiti essenziali: la competenza e la correttezza tecnica.

⁴¹ Il principio della ragionevole flessibilità fu già individuato dall'autore quale principio a cui informare il sistema di bilancio degli enti locali; A. ZIRUOLO, *Il principio della contabilità e dei bilanci delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 427; 2) la flessibilità (principio redazionale) secondo la quale il bilancio di previsione può essere rettificato nel corso dell'esercizio attraverso gli appositi istituti di flessibilità (artt. 166 e 175 d.lgs. n. 267/2000);

⁴² Gli istituti di flessibilità sono stati trattati ai paragrafi 1.5. e 4.

Il *principio della prudenza* (*Framework*, pp. 85-90) deve trovare applicazione in fase di previsione, di gestione e di rendicontazione. Conseguentemente, nel bilancio di previsione devono essere iscritte solo le entrate che si prevede di accertare nel periodo amministrativo considerato, mentre devono rientrare nelle spese tutti gli oneri che si prevede di dover impegnare. Nel rendiconto, poiché contenente anche documenti redatti nel rispetto del principio della competenza economica, l'Osservatorio, coerentemente anche a quanto stabilito all'art. 2423 bis c.c. in materia di società commerciali, stabilisce che il principio della prudenza si estrinseca essenzialmente nella regola secondo la quale i proventi non realizzati non devono essere contabilizzati, mentre tutti gli oneri anche se non definitivamente sostenuti devono essere riflessi nei documenti contabili⁴³.

Il principio della prudenza rappresenta uno degli elementi fondamentali del processo formativo del sistema di bilancio. I suoi eccessi, coerentemente anche con quanto indicato nel documento n. 15 dei principi contabili emanati dai Consigli Nazionali dei Dottori e dei Ragionieri Commercialisti⁴⁴, devono però essere evitati perché sono pregiudizievoli al rispetto della rappresentazione veritiera e corretta dell'andamento dell'ente locale e rendono il sistema di bilancio inattendibile e non corretto. Pertanto, il principio della prudenza non deve portare ad una arbitraria riduzione di entrate e proventi, bensì a quella qualità di giudizi a cui deve informarsi il procedimento valutativo di formazione del sistema di bilancio.

Inoltre, l'applicazione del principio della prudenza comporta che gli elementi componenti le poste o voci delle attività o passività siano valutati individualmente per evitare compensi tra perdite che devono essere riconosciute e profitti che non devono essere riconosciuti in quanto non realizzati.

Il *principio della comparabilità* (*Framework*, pp. 91-94) aspira a rendere possibile la comparazione del sistema di bilancio di un ente locale nel tempo (*comparazione temporale*) per definirne gli andamenti tendenziali soddisfacendo le esigenze conoscitive degli utilizzatori. Questi ultimi, inoltre, nel rispetto di tale principio sono messi nella condizione di comparare il sistema di bilancio di diversi enti locali (*comparazione spaziale*) al fine di valutarne le relative situazioni patrimoniali e finanziarie, gli andamenti economici ed i cambiamenti della relativa situazione patrimoniale e finanziaria. Perciò, la valutazione e l'esposizione degli effetti finanziari di operazioni e di altri eventi tra loro simili devono essere iscritte nel sistema di bilancio da parte di un ente in modo coerente, nel corso del tempo per lo stesso ente ed in modo coerente tra diversi enti.

Affinché quanto indicato sia realizzabile, un'importante implicazione della caratteristica qualitativa della comparabilità è che gli utilizzatori siano informati dei

⁴³ L'art. 2423 bis c.c., al punto 2 del primo comma, indica che: "si possono indicare esclusivamente gli utili realizzati alla data di chiusura dell'esercizio".

⁴⁴ Il documento n. 15 dei principi contabili dei *Consigli nazionali dei dottori e dei ragionieri commercialisti*, al punto D.II.a) in materia di fondo svalutazione crediti, così recita: "detto fondo deve essere sufficiente (adeguato ma non eccessivo)".

principi contabili impiegati nella preparazione del sistema di bilancio, di qualsiasi cambiamento di tali principi e degli effetti di tali cambiamenti. Gli utilizzatori hanno bisogno di essere in grado di identificare le differenze tra i principi contabili per operazioni e altri eventi tra loro simili usati da esercizio ad esercizio. La conformità ai principi contabili, che deve essere specificata in un'apposita informativa relativa a quali principi contabili sono impiegati, aiuta ad ottenere tale comparabilità. Al riguardo, però, occorre sottolineare come i principi contabili degli enti locali, anche se in rarissimi casi, talvolta non rispettano quanto indicato dalla norma impedendone l'applicazione⁴⁵.

Le condizioni di comparabilità nello stesso ente sono le seguenti:

- la forma di presentazione è costante, cioè il modo di esposizione delle voci deve essere uguale o almeno comparabile;
- i criteri di valutazione adottati sono mantenuti costanti. L'eventuale cambiamento deve essere giustificato da circostanza eccezionale per frequenza e natura. In ogni caso l'effetto del cambiamento dei criteri di valutazione sul risultato dell'esercizio e sul patrimonio netto deve essere adeguatamente illustrato e motivato;
- i mutamenti strutturali (quali l'esternalizzazione di un servizio) e gli eventi di natura straordinaria sono chiaramente evidenziati.

Il requisito di comparabilità, inoltre, non deve essere confuso con la mera uniformità e non deve essere consentito che divenga un impedimento all'introduzione di migliori principi contabili. Pertanto, gli enti locali devono adeguare la contabilizzazione di un'operazione o di un evento al rispetto delle caratteristiche qualitative della significatività e dell'attendibilità.

Il principio della *competenza finanziaria* (*Framework*, pp. 95-98) individua la tradizionale dimensione dei risultati contabili degli enti locali e della pubblica amministrazione in generale. Tale principio, così come già anticipato nell'introduzione e così come indicato al richiamato punto 95, negli auspici dell'Osservatorio dovrà essere superato a favore della redazione dei documenti contabili secondo competenza economica. Tale logica contabile è quella dichiarata in "Preface to International Public Sector Accounting Standard" che, condividendo quanto affermato dallo stesso Osservatorio, è il risultato a cui tendere rispetto all'attuale coesistenza di documenti contabili finanziari ed economici previsti dalla norma.

Il principio di competenza finanziaria stabilisce che le entrate e le spese devono essere ricondotte al periodo amministrativo in cui rispettivamente sorgono il credito (*accertamento*) ed il debito (*impegno*). L'*accertamento* (diritto alla riscossione), a norma dell'art. 179 del T.U., costituisce la prima fase di gestione dell'entrata, mediante la quale viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un

⁴⁵ Il riferimento è alla contabilizzazione dei *permessi per costruire* (Pcel n. 2, p. 20) che, contrariamente a quanto indicato nel modello di certificato al bilancio, l'Osservatorio riclassifica nel titolo I delle entrate per effetto dell'abrogazione del vincolo di destinazione della risorsa finanziaria con l'entrata in vigore dal 30-6-2003 del testo unico dell'edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e successive modificazioni).

idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare, nonché fissata la relativa scadenza. L'*impegno* (obbligo al pagamento) costituisce la fase della spesa con la quale viene costituito il vincolo sugli stanziamenti di bilancio, nell'ambito della disponibilità esistente, in relazione ad una obbligazione giuridica e sia determinata la somma da pagare, il soggetto titolare del vincolo con l'ente e la ragione di tale vincolo.

Con il principio della *competenza economica* (*Framework*, pp. 99-108) si rafforza l'obiettivo informativo su richiamato secondo cui le amministrazioni pubbliche devono dare dimostrazione dei propri risultati economici di gestione e della propria situazione patrimoniale. Al punto 99, l'Osservatorio indica che il principio della competenza economica è un postulato proprio della contabilità economico-patrimoniale ed è pertanto riferibile ai soli prospetti di natura economica e patrimoniale, in particolare al conto economico ed al conto del patrimonio. Dopodiché precisa che è essenziale il suo rispetto per la redazione del prospetto di conciliazione, riconducendo ad una valenza minimale la portata informativa ottenibile dalla rilevazione dei ricavi/proventi e dei costi/oneri di esercizio. Va però osservato che l'aspetto economico della gestione, in tutta la normativa, è prevalente nella considerazione degli obiettivi che l'ordinamento assegna al sistema informativo obbligatorio. Ne consegue che i valori finanziari, indicati nel bilancio di previsione, nei suoi allegati e nel piano esecutivo di gestione, sebbene nei principi contabili devono esprimere la dimensione finanziaria di fatti economici previamente valutati, nella realtà sono ancora lontani da tutto ciò poiché ancora gestiti secondo la logica di tipo incrementale.

Il *Framework*, inoltre, offre la definizione di proventi/ricavi e di oneri/costi al fine di chiarire il loro significato in un contesto operativo lontano dal loro impiego. Conseguentemente, i *proventi/ricavi* devono essere riferiti ad attività che non si svolgono nel mercato e, pertanto, devono essere riconosciuti quando si verificano le seguenti due condizioni:

- il processo produttivo dei beni o dei servizi è stato completato;
- l'erogazione è già avvenuta, si è cioè verificato il passaggio sostanziale e non formale del titolo di proprietà o i servizi sono stati resi.

I proventi tributari ed i trasferimenti si considerano conseguiti con riferimento ai relativi accertamenti dell'entrata effettuati nell'esercizio.

Gli *oneri/costi*, per il principio di causa-effetto che ne consente l'imputazione ad un esercizio amministrativo, devono essere correlati con i proventi ed i ricavi conseguiti nell'esercizio o, nelle gestioni non operanti nel mercato, con lo svolgimento delle attività istituzionali. Detta correlazione costituisce un corollario fondamentale del principio di competenza ed intende esprimere la necessità di contrapporre ai proventi dell'esercizio i relativi costi, siano essi certi o presunti. Tale reciprocità si realizza:

- per associazione di causa ad effetto tra costi ed erogazione o cessione del prodotto o servizio realizzato. L'associazione può essere effettuata analiticamente e direttamente o sulla base di assunzioni del flusso dei costi;

- per ripartizione dell'utilità o funzionalità pluriennale su base razionale e sistematica, in mancanza di una più diretta associazione. Tipico esempio è rappresentato dall'ammortamento;
- per imputazione diretta di costi al conto economico dell'esercizio o perché associati a funzioni istituzionali o perché associati al tempo o perché sia venuta meno l'utilità o la funzionalità del costo. In particolare quando:
 - i costi sostenuti in un esercizio esauriscono la loro utilità già nell'esercizio stesso o non sia identificabile o valutabile l'utilità futura;
 - viene meno o non sia più identificabile o valutabile l'utilità futura o funzionalità di costi che erano stati sospesi in esercizi precedenti;
 - l'associazione di causa-effetto o la ripartizione dell'utilità su base razionale e sistematica non siano di sostanziale utilità.

Al principio della competenza economica è strettamente connesso il processo di valutazione. Infatti, così come ribadito dall'Osservatorio, le valutazioni economiche riferite a costi e risultati costituiscono la base del sistema di bilancio. Le ragioni che inducono alla scelta del costo, inteso come complesso degli oneri che un ente ha effettivamente sostenuto per procurarsi un dato bene, possono così riassumersi:

- il costo non rappresenta soltanto la spesa sostenuta per l'acquisizione dei beni, ma anche il valore delle loro qualità funzionali ed è quindi espressione del loro valore di funzionamento;
- il criterio del costo è quello che lascia minor latitudine agli apprezzamenti soggettivi;
- il criterio del costo deve essere di facile applicabilità ed attuazione.

L'Osservatorio al riguardo precisa che il costo è un *criterio di valutazione* e non un valore inderogabile del sistema di bilancio, facendone conseguire che il costo esprime il valore di funzionamento del relativo fattore economico. Pertanto, il procedimento di valutazione parte dal costo originario che misura la funzionalità originaria dei beni, procedendo a rideterminarlo continuamente per verificarne la corrispondenza con la residua utilità economica del fattore cui si riferisce.

Altro principio di nuova istituzione è quello della *conformità del complessivo procedimento di formazione del sistema di bilancio ai corretti principi contabili* (*Framework*, p. 109), con esso l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali stabilisce come tutto il processo di formazione del sistema di bilancio deve essere informato a corretti principi contabili. Al riguardo precisa che i principi contabili sono quelli redatti dallo stesso Osservatorio e nei casi in cui non sia stato predisposto un principio contabile nazionale si può fare riferimento al *framework* ed ai postulati presenti nelle leggi nazionali laddove compatibili con la normativa degli enti locali.

Infine, il principio della *verificabilità dell'informazione* (*Framework*, p. 110) stabilisce che l'informazione patrimoniale, economica e finanziaria fornita dal

sistema di bilancio deve essere verificabile attraverso un'indipendente ricostruzione del procedimento contabile, tenendo conto anche degli elementi soggettivi.

In un precedente lavoro — che si riporta in nota⁴⁶ — gran parte dei principi introdotti al punto 59 del *framework* erano già stati individuati come imprescindibili e, pertanto, necessariamente mutuati dal codice civile e dai principi emanati dagli Ordini ed Associazioni delle professioni contabili per quanto compatibili all'ordinamento contabile degli enti locali.

Circa i principi descritti, la breve vita della riforma amministrativo-contabile non ha ancora consentito la netta affermazione di una posizione dottrinale rispetto alle altre. Inoltre, la condivisa presenza di lacune ordinamentali amplifica in letteratura la non uniformità di vedute tra i numerosi studiosi, facendo sì che

46 “Ai principi elencati occorre aggiungere quello generale della correttezza che, sebbene non previsto espressamente nel richiamato articolo di legge, è implicito nel contenuto complessivo dell'ordinamento finanziario e contabile. Tale elemento, mutuato dall'art. 2423 c.c. nel quale viene individuato insieme alla “chiarezza” ed alla “verità” quale clausola generale del bilancio delle società commerciali, stabilisce che la redazione del bilancio e la tenuta della contabilità devono rispettare quanto stabilito dalla norma civilistica, sia con riferimento ai principi generali e redazionali, sia agli schemi del conto economico e dello stato patrimoniale. La mancata osservanza delle indicazioni di legge produce l'illegittimità del documento e, dunque, a seconda dei casi la sua annullabilità o la sua nullità.

Tra i principi generali richiamati una riflessione particolare deve essere rivolta al principio della verità, previsto per le società commerciali ma correttamente sostituito per gli enti locali dai principi della veridicità e della attendibilità. Infatti, con la veridicità il legislatore fissa l'obbligo della congruità economica dei valori rispetto al loro oggetto e della piena coerenza fra la loro natura, gli importi contabilizzati e la denominazione delle rispettive voci di entrata e di spesa, sia a preventivo che a consuntivo. Inoltre, il rinvio al principio della veridicità, e non della verità, lascia trasparire come il legislatore abbia compreso quanto sia operativamente impossibile esprimere la verità in senso assoluto, soprattutto se riferita a documenti previsionali. Però, al fine di dare contenuti meno arbitrari alle stime ed alle congetture dei valori di bilancio, al principio della veridicità si affianca indissolubilmente quello dell'attendibilità. Ciò sottolinea come l'attenzione legislativa si sia focalizzata sulla qualità dell'informazione e verso l'atteggiamento professionale di chi redige il bilancio, affinché il dato non vero, ma veridico, sia comunque attendibile.

A completamento dell'esame analogico tra i fondamenti civilistici e quelli di cui all'art. 162 richiamato, il principio generale di chiarezza — anch'esso previsto dall'art. 2423 c.c. — è implicito in quello di pubblicità. Quest'ultimo, di fatto, rinforzando il contenuto della legge n. 241/1990 in tema di trasparenza della Pubblica Amministrazione, garantisce l'accesso alle informazioni da parte del cittadino-utente, in modo che possa esercitare il controllo sociale sull'operato dei pubblici amministratori così come indicato dalla dottrina più affermata. Pertanto, l'accessibilità all'informazione non esprime solamente la fisicità dell'entrare in possesso dei dati, ma anche di consentire la comprensione del fatto a cui l'indicazione si riferisce.” in A. ZIRUOLO, *Il principio della contabilità e dei bilanci delle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 424-426.

G. PAOLONE, *Il bilancio d'esercizio*, Giappichelli, Torino, 1998, a pp.104-105 definisce la correttezza nel modo seguente: “Il principio di correttezza richiama il rispetto di determinate norme di legge e regole amministrative, nella loro necessaria integrazione, e presuppone la chiarezza e l'attendibilità di bilancio”.

accanto ai criteri fissati dall'art. 162 del d.lgs. n. 267/2000, se ne possano trovare altri quali⁴⁷:

- i principi costituzionali del *buon andamento* e dell'*imparzialità* della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), che possono essere interpretati come “una vera e propria “clausola generale” circa i comportamenti che si devono rendere operanti nella pubblica amministrazione”⁴⁸, e che implica la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche;
- la *compatibilità delle previsioni di spesa*, anch'essa principio redazionale secondo cui il responsabile di ragioneria dell'ente locale è preposto, tra l'altro, alla verifica della compatibilità delle previsioni di spesa avanzate dai vari servizi (art. 153, comma 4, d.lgs. n. 267/2000) e, pertanto, potrebbe essere visto come un aspetto del precedente principio della coerenza rispetto alla politica delle entrate deliberata;
- il *divieto di chiudere in disavanzo la situazione economica*⁴⁹ è il principio redazionale con cui il legislatore richiede espressamente che le entrate correnti (primi tre titoli) devono coprire le spese correnti (titolo primo parte spesa) e le quote di rimborso delle quote capitale dei finanziamenti con capitale di credito;
- il *divieto di chiudere in disavanzo la copertura degli investimenti*, similmente a quello su riportato, è il principio redazionale attraverso cui il legislatore pone a confronto le entrate dei titoli quarto e quinto⁵⁰ e la parte di avanzo di amministrazione non vincolata con le spese in conto capitale del titolo secondo delle uscite;
- il *pareggio dei servizi per conto terzi* è il principio redazionale con il quale si esprime la funzione compensativa delle partite di giro previste dalla norma al titolo sesto dell'entrata ed al titolo quarto della spesa;
- il *pareggio delle entrate e delle uscite per anticipazione di tesoreria* indica il principio redazionale con il quale si richiama la funzione autobilanciante della risorsa 1 del titolo quinto dell'entrata e dell'intervento 1 del titolo terzo della spesa;
- il *rispetto del patto interno di stabilità*, infine, è il principio che si persegue attraverso il rispetto dei principi redazionali di anno in anno stabiliti nella legge finanziaria dello Stato⁵¹.

⁴⁷ Il riferimento è a M. BELESIA, *Manuale di contabilità per gli enti locali*, Editrice CEL, 1996, p. 48 e ss., ed a C. D'ARIES, A. D'ATRI, L. MAZZARA, *Il sistema informativo contabile. Dalla programmazione alla rendicontazione dei risultati*, IPSOA, 1998, pp. 32-33, E. ANESSI PESSINA, *La contabilità delle aziende pubbliche*, EGEA, Milano, 2000, pp. 84-94.

⁴⁸ Cfr. G. FARNETI, *Gestione e contabilità dell'ente locale*, cit., p. 203.

⁴⁹ Cfr. G. FARNETI, *Il bilancio dell'ente locale*, seconda edizione, Giappichelli, Torino, 1997, p. 61.

⁵⁰ Nelle *comunità montane* il riferimento è ai titoli terzo e quarto di parte entrata.

⁵¹ Fino all'anno 2005, il patto di stabilità era centrato sul rispetto di due indicatori (riduzione del disavanzo corrente e riduzione del rapporto debito pubblico/PIL) la cui misura era definita nelle leggi finanziarie. A partire dal 2005, il legislatore nazionale ha ristretto ad un unico indicatore (spesa limite) il rispetto del patto di stabilità. Per i necessari approfondimenti del patto di stabilità si rinvia direttamente alle leggi finanziarie nazionali.

Inoltre, come già anticipato, accanto ai principi commentati, in letteratura⁵² si prevede anche il rispetto dei principi civilistici quali la *continuità* e la *costanza dei criteri di valutazione*, propri della contabilità delle imprese. In dottrina, però, capita sovente di imbattersi in indicazioni di principi e di classificazioni le quali altro non sono che sottoprincipi o subclassificazioni di clausole e modelli già consolidati, mentre l'indicazione di nuovi principi e la mutuazione di clausole appartenenti ad altri contesti operativi è realizzabile solo nei casi di diretto rinvio della normativa oppure in ipotesi di vuoto legislativo e di prassi amministrativa⁵³.

Il riferimento è a quanti vedono ancora vigente il principio della *specificazione*⁵⁴, già previsto dalla norma ordinamentale del d.P.R. n. 421/1979, ma poi volutamente abrogato dal d.lgs. n. 77/1995 e ribadito nel d.lgs. n. 267/2000. Continuare a mantenere in vita il postulato richiamato significa conservare ancora la logica del vecchio criterio, perché così è stata assimilata da gran parte degli operatori che hanno gestito la riforma, mentre la finalità del legislatore era in senso opposto⁵⁵. Su questa linea, invece, sicuramente ineccepibile è la posizione di chi⁵⁶, avendo chiaro il cambiamento voluto rispetto al recente passato, individua nel principio redazionale di *standardizzazione* degli schemi di bilancio il dettaglio massimo richiesto dalla norma⁵⁷, lasciando alle esigenze gestionali, che variano da ente ad ente, l'origine dell'individuazione degli ulteriori conti finanziari. Altri autori, infine, individuano il principio della *specificazione* nella richiesta del d.P.R. n. 194/1996 di fornire un ulteriore dettaglio informativo delle voci di conto (risorse ed interventi) individuate nella modellistica di legge attraverso le voci economiche. In realtà questa esigenza conoscitiva è circoscritta al solo momento di cassa delle entrate (*riscossione*) e delle spese (*pagamento*) interessate dalla richiesta normativa. Ne consegue che le voci economiche possono essere gestite extra-contabilmente in occasione dell'emissione degli ordinativi di incasso e di pagamento, non rien-

⁵² Si vedano A. BORGHI, *Il conto del patrimonio*, cit., ed E. ANESSI PESSINA, *La contabilità delle aziende pubbliche*, cit.

⁵³ Per ulteriori approfondimenti si veda: A. ZIRUOLO, *Rendiconto della gestione: strumenti e metodi. La misurazione della situazione patrimoniale*, Azienditalia i Corsi, IPSOA, Milano, n. 3/1998.

⁵⁴ Al riguardo si rimanda a quanto scritto da: M. BELLESIA, *Manuale di contabilità per gli enti locali*^o, Editrice CEL, 1996, ed a C. D'ARIES, A. D'ATRI, L. MAZZARA, *Il sistema informativo contabile*, cit.

⁵⁵ La posizione richiamata è presente in: A. ZIRUOLO, *Bilancio e responsabilità nel nuovo ordinamento finanziario e contabile*, cit.

⁵⁶ Il principio di standardizzazione è individuato da: G. FARNETI, *Gestione e contabilità dell'ente locale*, cit., 1998.

⁵⁷ In realtà altri elementi di dettaglio contabile sono presenti nella richiesta dell'art. 11 del d.P.R. n. 194/96 di introdurre le *voci economiche* necessarie al consolidamento dei conti dello Stato. Si ricorda, però, che tale richiesta è riferita a reversali e mandati affinché l'informazione sia omogenea con la redazione per cassa del bilancio dello stato. Questa precisazione consente di non includere, contrariamente a quanto si verifica nella prassi amministrativa ad eccezione di pochi *comuni*, il dettaglio delle voci economiche nel piano dei conti.

trando nella contabilità dell'ente⁵⁸. A far data dal 2006 per le province ed i comuni con oltre 20.000 abitanti e dal 2007 per gli altri enti locali, con la stessa modalità operativa può essere implementato il sistema SIOPE⁵⁹ relativo alla rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche. La codificazione da attribuire alle voci di spesa avviene attraverso gli ordinativi di incasso e di pagamento, ai quali si attribuisce una codificazione uniforme (codici SEC95⁶⁰) in aggiunta a quella

58 In A. ZIRUOLO, *Il supporto informativo contabile*, cit., p. 198, al riguardo è indicato come: "Da una attenta lettura dell'art. 4 del d.P.R. n. 194/96, però, si rileva che il dettaglio delle voci economiche non deve essere obbligatoriamente inserito nel quadro contabile e, dunque, può essere evitato. Infatti, ai commi 3 e 4, la norma richiede l'indicazione obbligatoria della codifica della voce economica solo nell'ordinativo di incasso e nel mandato di pagamento. Pertanto, se la procedura informatica consente di inserire questi riferimenti unicamente al momento dell'emissione degli ordinativi di incasso e di pagamento, si può evitare il loro inserimento nel piano dei conti, facendo sì che il quadro contabile complessivo, dopo aver soddisfatto il dettaglio contabile richiesto normativamente per il bilancio, soddisfi le altre esigenze amministrative."

59 Il sistema SIOPE nasce in applicazione dell'art. 28 della l. n. 289/2002 (v. nota successiva).

60 In occasione della illustrazione dei risultati della revisione dei conti nazionali effettuata in occasione del passaggio al nuovo sistema europeo dei conti SEC95, l'Istituto nazionale di statistica ha presentato la nuova codifica dei conti delle amministrazioni pubbliche. Essa rappresenta la versione elaborata in sede comunitaria del nuovo sistema dei conti SNA93, già applicato da molti paesi extraeuropei.

L'adozione del SEC95 è prevista da un regolamento comunitario (il regolamento del Consiglio (CE) n. 2223/96 del 25 giugno 1996) che indica, per la prima trasmissione dei dati all'Unione europea da parte dei paesi membri, la data del 30 aprile 1999. Si tratta di un appuntamento importante ai fini del processo di armonizzazione degli schemi contabili, dei concetti e delle definizioni tra i paesi comunitari.

Rispetto allo schema contabile precedentemente impiegato, il SEC95 permette di fornire una visione più completa dell'economia di un paese. Il sistema prevede infatti anche la redazione di conti patrimoniali e delle variazioni di attività e passività: l'applicazione completa dei nuovi schemi consentirà quindi dei legami tra variabili economiche, ambientali e socio-demografiche, mantenendo il collegamento con i concetti e le definizioni del sistema centrale.

Il lavoro di costruzione dei conti ha impegnato gli uffici dell'ISTAT negli anni 1996-1998. Oltre all'applicazione dei nuovi schemi contabili, sono stati incorporati i risultati dei censimenti generali del 1990-1991 e delle indagini speciali appositamente effettuate presso le imprese e le famiglie per la costruzione di una tavola input-output relativa al 1992. Le nuove stime tengono conto inoltre dei risultati dei lavori svolti nel quadro del processo di armonizzazione del prodotto nazionale lordo (PNL) in sede comunitaria, tra i quali quelli relativi al programma di studi sull'eshaustività della sua stima. Infine è stato aggiornato al 1995 l'anno base per le valutazioni a prezzi costanti.

Il completamento del lavoro di ricostruzione del complesso dei conti è avvenuto nel 2001, secondo un calendario che ha previsto in molti casi un'accelerazione dei lavori rispetto a quello concordato in sede comunitaria. La revisione ha riguardato oltre ai conti di branca annuali, che sono stati presentati nel documento dell'ISTAT su richiamato, anche i conti trimestrali (che sono stati pubblicati il 30 giugno 1999), gli investimenti per branca proprietaria e utilizzatrice (che sono stati diffusi a fine 1999), i conti regionali e i conti economici e finanziari per settore istituzionale (la cui ricostruzione è avvenuta nel 2000). Nel corso del 2000, inoltre, sono state rese disponibili le nuove serie storiche retrospettive: dal 1970 per i conti nazionali annuali e trimestrali, dal 1980 per le altre serie. Come è noto, le stime relative agli aggregati del conto economico delle risorse e degli impieghi e

delle voci economiche, al fine di superare le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione.

1.2.3 La struttura del bilancio di previsione annuale

Coerentemente ai principi descritti nel paragrafo precedente, lo schema del documento di previsione, introdotto con il d.P.R. del 31 gennaio 1996, n. 194, pur conservando la stessa struttura, varia nei suoi contenuti a seconda della tipologia di ente locale a cui si riferisce, poiché differenti sono le necessità rappresentative delle diverse autonomie locali in quanto la normativa ha affidato ad esse differenti funzioni istituzionali. Difatti, il decreto presidenziale richiamato individua ben quattro fasce di enti locali in funzione delle quali caratterizzare il contenuto del bilancio (*province, comuni ed unioni di comuni, comunità montane e città metropolitane*). *Nelle considerazioni che seguono, lo schema preso a riferimento è quello relativo ai comuni ed alle unioni di comuni (modello n. 2 del d.P.R. n. 194/1996)*, la cui struttura è identica a quella dei bilanci degli altri enti locali ma dai quali differisce, come già anticipato, per parte del contenuto relativo alle risorse per la sezione entrata (origine delle entrate) ed alle funzioni e servizi per la sezione spesa (destinazione della spesa).

Il bilancio di previsione, ma ciò, come si vedrà meglio in seguito vale anche per il bilancio di previsione pluriennale e per il conto del bilancio (documento del rendiconto redatto secondo competenza finanziaria), ha una struttura *a sezioni divise e contrapposte*, che solo nei quadri riepilogativi (riportati alla fine del bilancio di previsione) è espressa nella stessa pagina poiché rappresentata in modo sintetico, mentre nel documento di bilancio, data l'ampiezza dell'informazione presente per le entrate e per le spese, le due sezioni sono poste una di seguito all'altra.

all'indebitamento della pubblica amministrazione per il periodo 1995-1998, diffuse con il comunicato stampa del primo marzo 1999, sono state elaborate secondo il vecchio schema contabile (SEC79) che restato in vigore fino a tutto il 1999 ai fini del calcolo dei parametri di convergenza previsti dal trattato di Maastricht; quelle stime incorporano, comunque, la parte della revisione dovuta ai miglioramenti metodologici, ai lavori per l'eshaustività, all'utilizzo di nuove fonti. Per quanto riguarda le stime a prezzi correnti, i dati presentati in questa occasione differiscono da quelli pubblicati il primo marzo scorso soltanto per effetto dell'introduzione delle nuove definizioni previste dal SEC95.

I dati attuali sono coerenti con quelli della bilancia dei pagamenti forniti dalla Banca d'Italia fino al mese di febbraio del 1999.

Presso l'Ufficio Italiano Cambi e la Banca centrale è stato poi svolto un lavoro di revisione di tali ultimi dati, in applicazione delle disposizioni contenute nel V manuale del Fondo monetario internazionale; i cui risultati sono stati pubblicati nel mese di giugno 1999. In quel momento è risultato necessario apportare delle rettifiche alle stime degli aggregati del conto economico delle risorse e degli impieghi collegati alle poste del conto del resto del mondo, in modo da ristabilire la coerenza tra il saldo del conto del resto del mondo e quello della nuova bilancia dei pagamenti. Le richiamate rettifiche sono state apportate in occasione dell'aggiornamento delle stime alla fine di febbraio del 2000.

Nella prima delle due sezioni, relativa alle entrate, ai sensi dell'art. 165, secondo comma, d.lgs. n. 267/2000, la struttura (*verticale*) è ordinata gradualmente in *titoli, categorie e risorse*, in relazione, rispettivamente, alla fonte di provenienza, alla tipologia ed alla specifica individuazione dell'oggetto dell'entrata. La sezione relativa alle *spese*, invece, ai sensi del quinto comma del richiamato art. 165, è articolata verticalmente in *titoli, funzioni, servizi ed interventi*, in relazione, rispettivamente, ai principali aggregati economici, alle funzioni degli enti, ai singoli uffici che gestiscono un complesso di attività ed alla natura economica dei fattori produttivi nell'ambito di ciascun servizio. La parte *spesa*, nel modello n. 2 relativo a Comuni ed Unioni di Comuni, si compone di 4 titoli, 14 funzioni, 52 servizi, 9 interventi per le spese correnti e 10 per le spese in conto capitale che moltiplicati per i 52 servizi diventano 995 unità elementari di spesa, alle quali occorre sommare i 2 interventi di parte corrente del servizio 08 della funzione 01 (fondo svalutazione crediti e fondo di riserva) ed i 5 interventi del terzo titolo (il quale è riferito ad un'unica funzione – *funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo* – e ad un unico servizio – *gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione*), per un totale di 1002 voci di spesa⁶¹. Lo schema di bilancio, redatto nella forma a sezioni divise e contrapposte, deve presentare il seguente contenuto⁶²:

Entrate

1) titolo I - entrate tributarie:

- 01) categoria 1^a - imposte;
- 02) categoria 2^a - tasse;
- 03) categoria 3^a - tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie;

61 Anche Anessi Pessina ricorre a questa descrizione della parte spesa del bilancio di previsione al fine di evidenziare la mole e la complessità della tenuta delle relative scritture contabili; in E. ANESSI PESSINA, *La contabilità delle aziende pubbliche*, cit., 2000, p. 79.

62 Lo stesso Legislatore all'art. 3 del d.P.R. n. 194/1996 ha individuato il sistema di codifica dei conti di bilancio richiedendo una classificazione del tipo "*a più stadi*". La norma, al comma 1 dell'articolo richiamato, fissa che "Il codice di bilancio per la parte entrata è composto di sette cifre, utilizza la numerazione ordinale degli elementi di bilancio di cui all'art. 2 del presente decreto ed è così strutturato:

- a) la prima cifra è riferita al titolo;
- b) la seconda e la terza cifra sono riferite alla categoria; per i soli servizi per conto terzi sono riferite al capitolo;
- c) la quarta, quinta, sesta e settima cifra sono riferite alla risorsa; per i soli servizi per conto terzi hanno valore predefinito "0000"

Al secondo comma è disciplinata la codificazione della parte spesa: "Il codice di bilancio per la parte spesa è composto di sette cifre, utilizza la numerazione ordinale degli elementi di bilancio di cui all'art. 2 del presente decreto ed è così strutturato:

- a) la prima cifra è riferita al titolo;
- b) la seconda e la terza cifra sono riferite alla funzione, con eccezione dei servizi per conto terzi, per i quali hanno valore predefinito "00";
- c) la quarta e la quinta cifra sono riferite al servizio, con eccezione dei servizi per conto terzi, per i quali hanno valore predefinito "00";
- d) la sesta e la settima cifra sono riferite all'intervento, per i soli servizi per conto terzi sono riferite al capitolo."

2) **titolo II – entrate da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della regione e di altri enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla regione:**

- 01) categoria 1^a - contributi e trasferimenti correnti dallo Stato;
- 02) categoria 2^a - contributi e trasferimenti correnti dalla regione;
- 03) categoria 3^a - contributi e trasferimenti correnti dalla regione per funzioni delegate;
- 04) categoria 4^a - contributi e trasferimenti correnti da parte di organismi comunitari ed internazionali;
- 05) categoria 5^a - contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico;

3) **titolo III – entrate extratributarie:**

- 01) categoria 1^a - proventi dei servizi pubblici;
- 02) categoria 2^a - proventi dei beni dell'ente;
- 03) categoria 3^a - interessi su anticipazioni e crediti;
- 04) categoria 4^a - utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società;
- 05) categoria 5^a - proventi diversi;

4) **titolo IV – entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti:**

- 01) categoria 1^a - alienazioni di beni patrimoniali;
- 02) categoria 2^a - trasferimenti di capitale dallo Stato;
- 03) categoria 3^a - trasferimenti di capitale dalla regione;
- 04) categoria 4^a - trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico;
- 05) categoria 5^a - trasferimenti di capitale da altri soggetti;
- 06) categoria 6^a - riscossione di crediti;

5) **titolo V – entrate derivanti da accensioni di prestiti:**

- 01) categoria 1^a - anticipazioni di cassa;
- 02) categoria 2^a - finanziamenti a breve termine;
- 03) categoria 3^a - assunzioni di mutui e prestiti;
- 04) categoria 4^a - emissione di prestiti obbligazionari;

6) **titolo VI – entrate da servizi per conto terzi:**

- 01) ritenute previdenziali ed assistenziali al personale;
- 02) ritenute erariali;
- 03) altre ritenute al personale per conto terzi;
- 04) depositi cauzionali;
- 05) rimborso spese per servizi per conto terzi;
- 06) rimborso di anticipazione di fondi per il servizio di economato;
- 07) depositi per spese contrattuali.

Spese

1) **titolo I - spese correnti:**

funzione 01: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo

servizio 01: organi istituzionali, partecipazione e decentramento

- 01) personale;
- 02) acquisto di beni di consumo e o di materie prime;
- 03) prestazioni di servizi;
- 04) utilizzo beni di terzi;
- 05) trasferimenti;
- 06) interessi passivi e oneri finanziari diversi;
- 07) imposte e tasse;
- 08) oneri straordinari della gestione corrente;
- 09) ammortamenti di esercizio;

servizio 02: segreteria generale, personale e organizzazione

...

servizio 03: gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione

...

servizio 04: gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali

...

servizio 06: ufficio tecnico

...

servizio 07: anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico

...

servizio 08: altri servizi generali

01) personale;

02) acquisto di beni di consumo e o di materie prime;

03) prestazioni di servizi;

04) utilizzo beni di terzi;

05) trasferimenti;

06) interessi passivi e oneri finanziari diversi;

07) imposte e tasse;

08) oneri straordinari della gestione corrente;

09) ammortamenti di esercizio;

10) fondo svalutazione crediti;

11) fondo di riserva;

funzione 02: funzioni relative alla giustizia

servizio 01: uffici giudiziari

...

servizio 02: casa circondariale e altri servizi

...

...

2) titolo II - spese in conto capitale:

funzione 01: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo

servizio 01: organi istituzionali, partecipazione e decentramento

01) acquisizione di beni immobili;

02) espropri e servitù onerose;

03) acquisti di beni specifici per realizzazioni in economia;

04) utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia;

05) acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche;

06) incarichi professionali esterni;

07) trasferimenti di capitale;

08) partecipazioni azionarie;

09) conferimenti di capitale;

10) concessioni di crediti ed anticipazioni.

servizio 02: segreteria generale, personale e organizzazione

...

servizio 03: gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione

...

servizio 04: gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali

...

servizio 06: ufficio tecnico

...

servizio 07: anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico

...

servizio 08: altri servizi generali

...

funzione 02: funzioni relative alla giustizia
servizio 01: uffici giudiziari
...
servizio 02: casa circondariale e altri servizi
...
...

3) titolo III - spese per rimborso di prestiti:

funzione 01: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
servizio 03: gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione
01) rimborso per anticipazioni di cassa;
02) rimborso di finanziamenti a breve termine;
03) rimborso di quota capitale di mutui e prestiti;
04) rimborso di prestiti obbligazionari;
05) rimborso di quota capitale di debiti pluriennali.

4) titolo IV - spese per servizi per conto di terzi:

01) ritenute previdenziali ed assistenziali al personale;
02) ritenute erariali;
03) altre ritenute al personale per conto terzi;
04) restituzione dei depositi cauzionali;
05) spese per servizi per conto terzi;
06) anticipazione di fondi per il servizio di economato;
07) restituzione di depositi per spese contrattuali.

La riclassificazione proposta per la parte spesa è sia per *natura*, relativamente ai titoli ed agli interventi, che per *destinazione*, con riferimento alle funzioni ed ai servizi. Questo duplice contenuto informativo risponde ad una doppia esigenza conoscitiva, consentendo, da un lato, la rilevazione degli accadimenti gestionali, finalità tipica della *contabilità generale*⁶³; determinando, dall'altro, l'assorbimento di risorse per l'espletamento dei diversi servizi, obiettivo precipuo della *contabilità gestionale*⁶⁴, che, comunque, non può essere affidato alla sola contabilità finanziaria, ma che ha necessità di essere integrata da un sistema di contabilità analitica operante in competenza economica⁶⁵. Come in parte già anticipato, con questa struttura informativa il bilancio riesce ad esprimere, rispetto ai vari servizi assolti⁶⁶, l'entità delle risorse finanziarie ad essi

⁶³ Il riferimento alla *contabilità generale* è conseguente alla tenuta sistematica delle rilevazioni contabili con il metodo della partita doppia, contrariamente a quanto generalmente si verifica negli enti locali nei quali si opera con il metodo della partita semplice per soddisfare le finalità informative affidate alla contabilità finanziaria.

⁶⁴ Il riferimento alla *contabilità gestionale*, invece che alla classica contabilità industriale o analitica, è stato opportunamente accolto così come proposto da M. SAITA, *Programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 320, in quanto consente di catturare l'informazione dei costi di produzione, dei costi aziendali, dei ricavi, del capitale investito e dei flussi monetari in entrata ed in uscita.

⁶⁵ Al riguardo si riporta quanto scritto in G. PAOLONE, L. D'AMICO, R. PALUMBO, *Le rilevazioni di contabilità industriale*, Cacucci, Bari, 1998, p. 50: "mentre nella contabilità generale i costi vengono riclassificati per natura, nella contabilità industriale [o analitica] vengono classificati secondo la loro destinazione".

⁶⁶ A titolo esemplificativo si osservi come la funzione 04 di bilancio, *funzioni di istruzione pubblica*, è articolata nei quattro servizi attraverso i quali il legislatore amministrativo ritiene assolvibile la funzione: 01 *scuole materne*, 02 *scuole elementari*, 03 *scuole medie*, 04 *assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi*.

destinati, distinguendo quanta parte è per il funzionamento (titolo I - *spese correnti*) e quanta, invece, per investimenti (titolo II - *spese in conto capitale*)⁶⁷. Il dato risultante permette un confronto spaziale tra tutti gli enti pubblici territoriali, realizzando il *benchmarking competitivo* prima richiamato, attraverso il quale generare obiettivi di miglioramento all'interno di strutture che l'assenza del mercato ha reso nel corso del tempo autoreferenziali⁶⁸.

Nell'ambito delle previsioni di parte corrente della spesa, il legislatore contabile ha introdotto tra i fattori economici di cui finanziare l'acquisto anche gli *ammortamenti di esercizio* (intervento n. 9). Tale voce, sebbene esprime la natura economica dei fattori utilizzati nella gestione, differisce dalle altre poste della spesa corrente poiché relativa a beni a *fecondità ripetuta*. Infatti, laddove le altre spese prevedono l'effettivo impiego finanziario della somma stanziata in scambi di mercato o in trasferimenti di risorse, la spesa per ammortamenti no poiché lo stanziamento per l'acquisizione del fattore pluriennale cui si riferisce è iscritto tra le spese in conto capitale (titolo II della spesa). Ne consegue che alla previsione di spesa per ammortamento, come si vedrà meglio nel prosieguo, non farà seguito un esborso monetario, ma un'economia *coatta* di spesa che, riaffluendo nella disponibilità dell'amministrazione locale attraverso l'*avanzo di amministrazione*, ha la finalità di generare autofinanziamento da reimpiiegare in nuovi investimenti. Si sottolinea, comunque, che tale posta ha assunto il carattere della facoltatività a seguito dell'art. 27, comma 7, lett. b), l. 28 dicembre 2001, n. 448, che ha modificato il comma 1 dell'art. 167 del TUEL a decorrere dal 1° gennaio 2002, nonostante l'importanza richiamata da più parti⁶⁹.

Il d.P.R. n. 194/1996, recepisce l'impostazione degli schemi di bilancio originariamente fornita dal d.lgs. n. 77/1995 (precedente ordinamento finanziario e contabile sostituito con il d.lgs. n. 267/2000) e rimasta immutata nel TUEL, indica il contenuto dei modelli.

67 La spesa affidata al contenuto del titolo III - spese per rimborso prestiti - è disaggregata rispetto a cinque interventi: *rimborso per anticipazioni di cassa; rimborso di finanziamenti a breve termine; rimborso di quota capitale di mutui e prestiti; rimborso di prestiti obbligazionari; rimborso di quota capitale di debiti pluriennali*. La spesa appartenente al titolo IV, invece, è quella relativa alle *partite di giro* di servizi gestiti per conto di terzi.

68 L'assenza del mercato con cui confrontarsi, che avrebbe dovuto espellere l'azienda meno competitiva così come è avvenuto per le imprese, e la presenza di entrate indipendenti dall'azione amministrativa svolta hanno fatto sì che le aziende pubbliche di tipo non lucrativo giustificassero dietro le finalità sociali, loro attribuite dalla legge, l'assenza di una gestione rispettosa dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

69 Sebbene quanto su riportato sia già stato oggetto — nei modi su indicati — di una precedente pubblicazione: A. ZIRUOLO, *Il principio della contabilità e dei bilanci delle amministrazioni pubbliche*, cit., 2002, p. 420; si vuole riportare il p. 32 del Pcel n. 1 al fine di evidenziare l'opportunità di conservare l'impiego dell'intervento 9 nel bilancio di previsione: "per quanto riguarda il nono intervento, relativo agli ammortamenti di esercizio e collocato anch'esso in ogni servizio, va sottolineato che rappresenta uno stanziamento non obbligatorio, ma comunque fondamentale per una corretta politica di autofinanziamento.

Esso non è concettualmente assimilabile con l'ammortamento di tipo economico. Rappresenta però una modalità di autofinanziamento, perché permette di accantonare quote di risorse annuali, determinate con precisi parametri (artt. 167 e 229 del TUEL), e di poterne disporre nell'esercizio successivo per sostituire, rinnovare e mantenere propri beni. Gli stanziamenti non consentono impegni e perciò le somme confluiscono nel risultato di amministrazione per trovare dall'anno successivo la propria destinazione."

La parte *entrata* si compone di titoli⁷⁰, categorie e risorse. Queste ultime (unità elementari di bilancio per la parte entrata) non sono state individuate dal legislatore poiché variano nel numero in relazione alla politica delle entrate adottata dall'ente e consentita di esercizio in esercizio da quanto stabilito dai legislatori nazionale⁷¹ e regionale. La parte *spesa*, invece, è articolata in titoli, funzioni, servizi ed interventi, dei quali il legislatore ha definito l'articolazione e la denominazione in funzione della tipologia di ente locale.

Il bilancio dell'ente locale affianca alla struttura *verticale* una disaggregazione orizzontale (*struttura orizzontale*) del contenuto delle risorse e degli interventi affinché sia amplificato il contenuto informativo delle sue unità elementari. L'informazione conseguente è di tipo *meramente descrittivo* per la struttura verticale, mentre è di tipo *descrittivo-contabile* per quella orizzontale.

Conseguentemente (si veda la tavola 3 per le entrate e la tavola 4 per le spese) la prima colonna riporta la codifica della voce di conto a cui si riferisce; alla seconda colonna, invece, è affidata la descrizione del conto, sviluppando la struttura verticale del bilancio; le altre colonne, ad eccezione dell'ultima, sono deputate alla esplicitazione dei valori di ogni unità contabile di parte entrata e di parte spesa.

Pertanto:

- la colonna n. 3 contiene gli accertamenti per le entrate e gli impegni per le spese dell'ultimo esercizio chiuso (periodo X-1);
- la colonna n. 4 accoglie le previsioni definitive⁷² dell'esercizio in corso (periodo X);
- le colonne nn. 5 e 6 includono le variazioni, rispettivamente, aumentative e diminutive delle previsioni relative all'esercizio di competenza (periodo X+1) rispetto alle previsioni definitive dell'esercizio in corso;
- la colonna n. 7 riporta il risultato dell'operazione di somma o diminuzione testé richiamata;
- la colonna n. 8 evidenzia, della voce di conto a cui si riferisce, particolarità utili ai fini della tenuta di una corretta contabilità⁷³ e i riferimenti ai programmi e progetti della legge al fine di consentire la lettura per programmi, servizi ed interventi richiesta dall'art. 151, c. 3, del TUEL.

⁷⁰ Essi sono: *TITOLO I – entrate tributarie*; *TITOLO II – entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello stato, della regione e di altri enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla regione*; *TITOLO III – entrate extratributarie*; *TITOLO IV – entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti*; *TITOLO V – entrate derivanti da accensione di prestiti*; *TITOLO VI – entrate da servizi per conto di terzi*.

Nelle *comunità montane* i titoli dell'entrata sono 5 poiché ad esse la legge non riconosce capacità impositiva.

⁷¹ Al riguardo il riferimento immediato è ai tributi che di anno in anno vengono introdotti in aggiunta o in sostituzione di altri (addizionale sul reddito e sui consumi, l'eliminazione dell'INVIM, ...), oppure la trasformazione di tasse in tariffe (la TOSAP in COSAP, la TARSU in tariffa, ...), o ancora la creazione o soppressione di trasferimenti.

⁷² La previsione definitiva è quella risultante dal bilancio assestato.

⁷³ Solitamente ad essa è affidata l'indicazione della rilevanza ai fini IVA dell'operazione a cui la voce di conto si riferisce oppure se vi è un vincolo di destinazione dell'entrata la voce di spesa a cui è destinata, mentre se ci si riferisce ad una spesa, si richiama la voce di entrata dalla quale promana il relativo finanziamento.

Tavola 3: Sezione di bilancio parte entrata

Codice e Numero	Risorsa Denominazione	3	4	PREVISIONI DI COMPETENZA per l'eserc. al quale si riferisce il presente bilancio			8
				5	6	7	
		Accertamenti ultimo esercizio chiuso	Previsioni definitive esercizio in corso	VARIAZIONI In aumento	In diminuzione	SOMME RISULTANTI	Annotazioni
1	2	3	4	5	6	7	8
	Avanzo di amministrazione						
	di cui:						
	Vincolato						
	Finanziamento Investimenti						
	Fondo Ammortamento						
	Non Vincolato						
1	TITOLO I						
	ENTRATE TRIBUTARIE						
1.01	Categoria 1 - Imposte						
						
	Totale Categoria 1						
1.02	Categoria 2 - Tasse						
						
	Totale Categoria 2						
1.03	Categoria 3 - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie						
						
	Totale Categoria 3						
	Riassunto Titolo I - Entrate tributarie						
1.01	Categoria 1						
1.02	Categoria 2						
1.03	Categoria 3						
	Totale Titolo I						

Tavola 4: Sezione di bilancio parte spesa

Codice e Numero	Intenuto Denominazione	Impegni ultimo esercizio chiuso	Previsioni definitive esercizio in corso	PREVISIONI DI COMPETENZA per l'eserc. al quale si riferisce il presente bilancio			Annotazioni
				5 In aumento	6 In diminuzione	7 SOMME RISULTANTI	
1	2	3	4	5	6	7	8
	Disavanzo di amministrazione						
1	TITOLO I SPESE CORRENTI						
01	Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo						
	Servizio 01.01						
	Organi istituzionali, partecipazione e decentramento						
	Personale						
1010101	Personale						
1010102	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime						
1010103	Prestazione di servizi						
1010104	Utilizzo beni di terzi						
1010105	Trasferimenti						
1010106	Interessi passivi e oneri finanziari diversi						
1010107	Imposte e tasse						
1010108	Oneri straordinari della gestione corrente						
1010109	Ammortamenti di esercizio						
	Totale						

Indice generale

Introduzione	Pag.	7
---------------------------	-------------	----------

Capitolo 1: **I documenti di programmazione**

1.1	Il sistema informativo-contabile degli enti locali: elementi preliminari	»	11
1.2	Il sistema delle rilevazioni preventive degli enti locali	»	17
1.2.1	Il bilancio di previsione annuale	»	17
1.2.2	I principi di bilancio	»	22
1.2.3	La struttura del bilancio di previsione annuale	»	37
1.2.4	Gli equilibri di bilancio	»	46
1.2.5	Gli istituti di flessibilità nella programmazione di bilancio ...	»	51
1.2.6	La relazione previsionale e programmatica ed il bilancio di previsione pluriennale	»	51
1.2.7	Il piano esecutivo di gestione	»	59
1.2.8	Il piano dei conti	»	69

Capitolo 2: **La gestione del bilancio**

2.1	Considerazioni generali	»	73
2.2	La gestione finanziaria	»	75
2.2.1	Le fasi dell'entrata	»	76
2.2.2	L'accertamento	»	77
2.2.3	La riscossione	»	80
2.2.4	Il versamento	»	82
2.3	Le fasi della spesa	»	82
2.3.1	L'impegno	»	83
2.3.1.1	Prenotazione d'impegno	»	84
2.3.1.2	Impegni automatici	»	86
2.3.1.3	Impegni impropri (per spese in c/capitale o correlate ad entrate vincolate)	»	86
2.3.1.4	Impegni pluriennali	»	87
2.3.1.5	Attestazione di copertura finanziaria, visto e parere di regolarità contabile	»	88
2.3.1.6	Inammissibilità e improcedibilità delle deliberazioni	»	90
2.3.1.7	Debiti fuori bilancio	»	91
2.3.1.8	Riaccertamento degli impegni riportati a residui	»	94
2.3.1.9	Liquidazione	»	94

Indice generale

2.3.1.10	Ordinazione	»	95
2.3.1.11	Pagamento	»	96
2.4	La gestione dei residui	»	97
2.5	La salvaguardia degli equilibri di bilancio	»	98
2.6	Gli istituti di flessibilità	»	100
2.6.1	Le variazioni	»	100
2.6.1.1	Le variazioni di bilancio	»	100
2.6.1.2	Le variazioni di piano esecutivo di gestione	»	103
2.6.2	Il fondo di riserva	»	104
2.6.3	Il fondo svalutazione crediti	»	106
2.6.4	L'anticipazione di tesoreria	»	110
2.6.5	Le spese economali	»	113
2.7	Registri contabili	»	114

Capitolo 3: **La rendicontazione**

3.1	Elementi generali	»	117
3.2	Il rendiconto degli enti locali	»	122
3.3	La sezione finanziaria del rendiconto	»	125
3.3.1	Il conto del bilancio	»	125
3.3.2	I risultati di gestione e di amministrazione	»	131
3.4	La sezione economica del rendiconto	»	140
3.4.1	Il conto economico	»	141
3.4.2	Le voci del conto economico	»	144
3.4.3	Il conto del patrimonio	»	152
3.4.4	L'attivo patrimoniale ed i criteri di valutazione	»	158
3.4.5	Le fonti patrimoniali	»	162
3.4.6	Le voci del conto del patrimonio	»	164
3.5	Il fondo svalutazione crediti tra la contabilità finanziaria e quella economico-patrimoniale	»	169
3.5.1	Nel conto del bilancio	»	169
3.5.2	Nel conto economico e nel conto del patrimonio	»	170
3.6	Il prospetto di conciliazione	»	172
3.6.1	La relazione al rendiconto	»	185
3.7	La contabilità generale	»	188
3.7.1	Elementi introduttivi	»	188
3.7.2	Le metodologie	»	189
Bibliografia		»	197

Collana di
"Economia e Management"

diretta da Giuseppe Paolone

1. GIUSEPPE PAOLONE, *I principi dell'economia aziendale, applicabili alle varie realtà operative*, 2006, pp. 176.
2. GIUSEPPE PAOLONE, *I principi della ragioneria, riferibili alle varie procedure di rilevazione*, in corso di pubblicazione.
3. GIUSEPPE PAOLONE - FRANCESCO DE LUCA - BARBARA IANNONE - SIMONA ASTOLFI, *Il sistema delle rilevazioni contabili nelle imprese in funzionamento*, 2005, pp. 256.
4. GIUSEPPE PAOLONE - CLAUDIA SALVATORE - MICHELE BORGIA - CLAUDIO STRUZOLINO - ROSAMARIA VOLTARELLA - CLAUDIA DEL GESSO, *Casi aziendali di contabilità generale*, 2005, pp. 192.
5. ANDREA ZIRUOLO, *Il sistema di bilancio degli enti locali*, 2006, pp. 208.